



Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering 2020

En enkätundersökning

Dnr: 2020-1934

Sammanfattning

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har i uppgift att bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och ska följa och analysera utvecklingen inom området. Enkätfrågor och analys i föreliggande uppföljning skiljer sig från det arbete som Ekonomistyrningsverket (ESV) har gjort på området tidigare, och som även DIGG utgått från under senare år i att följa myndigheters it-användning och mognad.

Resultatet analyseras i år utifrån fyra index:

- DIGG-indexet värderar myndigheternas utveckling inom DIGG:s ansvarsområden;
- Mognadsindexet värderar hur väl myndigheterna lever upp till målen med digitaliseringen från regering, riksdag och EU;
- Samverkansindexet värderar både förhållningssätt och i vilken utsträckning myndigheterna samverkar på olika områden;
- Teknologindexet värderar i vilken utsträckning myndigheterna infört eller testat ny teknik.

Vi kan urskönja två grupper med olika karakteristika utifrån vilka typer av myndigheter som presterar högst i de olika indexen.

Flertalet av de myndigheter som får högst resultat i teknologi- och DIGG-indexen är stora, medborgarnära myndigheter med höga ärendevolymer. Dessa myndigheter får sina incitament till digital verksamhetsutveckling genom i första hand regeringsuppdrag och regleringsbrev, och digitaliseringssträvandena drivs i huvudsak integrerat av kärnverksamhet och it. I denna grupp återfinner vi transaktionstunga myndigheter med en lång historia av digitalisering och med fokus på medborgartjänster, digital infrastruktur och nya teknologier.

De myndigheter som får högst resultat i mognads- och samverkansindexen domineras i stället av små myndigheter med mellan 10 och 50 årsarbetskrafter. Dessa myndigheter erbjuder inte medborgartjänster alls i samma utsträckning som myndigheterna i teknologi- och DIGG-gruppen utan har generellt sett ett större inslag av ”mjuka” verksamheter som innefattar bland annat kultur, analys och

kunskapsproduktion. Incitamenten för den digitala verksamhetsutvecklingen kommer här huvudsakligen från myndighetsinstruktionen och i andra hand från det egna uppföljningsarbetet och arbetet drivs av högsta ledningen, dock med ett visst inslag av kärnverksamhet och it i kombination (framför allt hos de myndigheter som får höga indexvärden på samverkan).

Vårt material visar tydligt att de myndigheter som presterar bäst följs upp i myndighetsdialogen, medan incitament via regleringsbrev och regeringsuppdrag inte verkar påverka lika mycket. Resultaten är också tydliga i att de myndigheter där den digitala verksamhetsutvecklingen drivs antingen av den högsta ledningen eller av kärnverksamhet och it i kombination är de som presterar väl i våra index. Om digitaliseringen drivs av en särskild grupp på myndigheten, av it-avdelningen eller utspritt på olika håll i verksamheten ser vi snarare en negativ korrelation med hur väl man "lyckas" i våra index.

I resultatet ser vi att det finns en stor utvecklingspotential gällande om och hur man tar hänsyn till målgruppernas behov vid utveckling av digitala lösningar. Utifrån ett samverkansperspektiv ser vi också att det vid utveckling av digitala lösningar endast är ett mindre antal myndigheter som återanvänder tjänster, mönster, arkitekturmodeller eller andra underlag som har tagits fram av andra organisationer än den egna. Endast ett litet fåtal myndigheter erbjuder andra sina egna underlag för att underlätta återanvändning, detta trots att man inte ser några större hinder för att göra detta.

Vi observerar även att samverkan uppvisar generellt sett låga indexvärden för det stora flertalet myndigheter, trots den uppmärksamhet området har fått under senare år och de ansträngningar som har genomförts bland annat inom ramen för eSamverkansprogrammet. Det är tydligt att samverkan är problematiskt för många och det finns en stor utvecklingspotential oavsett typ av verksamhet eller samverkansform.

De myndigheter som presterar bäst i vårt teknologiindex är de som ser störst potential i nya teknologier som till exempel automatisk handläggning, automatiska beslut eller maskininlärning. Dessa myndigheter arbetar också i mycket stor utsträckning på ett systematiskt sätt med både omvärldsanalys och med att fånga upp och utveckla nya idéer.

Till sist ser vi också fortsatt stora utmaningar i arbetet med att tillgängliggöra digital information för vidareutnyttjande. 62% av myndigheterna anger att de publicerar sådan information, men fortfarande är andelen myndigheter som publicerar informationen i form av dokument eller som text på sin webbsida hög. Färre än 30% av myndigheterna anger att de publicerar information via programmeringsgränssnitt (API:er) och lika många anger att informationen finns sökbar via Sveriges dataportal.

Rekommendationer

De senaste åren har förväntningarna kring digitaliseringen gått i en mer samhällsorienterad riktning, inte minst från EU med ett växande fokus på frågor kring inflytande, hållbarhet och inkludering. Samtidigt ser vi att målen från den svenska politiken i regel utgår från ett förvaltningsperspektiv som fokuserar på säkerhet, standardisering och service. Denna förskjutning i målbilden ställer annorlunda förväntningar än vad den svenska politiken anger för tillfället och vi ser ett behov av tydligare mål som formuleras utifrån ett samhällsperspektiv, men även mer konkreta strategier med exempel på sådana förhållningssätt som krävs för att nå målen.

1. Myndigheterna rekommenderas att lära mer av varandra och utnyttja de möjligheter som finns till en utveckling mot gemensam nytta och där nytta tillfaller medborgarna och samhället i stort. I detta ingår att
 - a. ta till sig förskjutningen mot det större samhällsperspektivet
 - b. i större utsträckning tillgängliggöra digital information för vidareutnyttjande
 - c. utnyttja de möjligheter till återanvändning och informationsdelning som finns, och själva dela med sig av lösningar, modeller och mönster
2. DIGG rekommenderas att intensifiera främjandearbetet och fortsatt stödja myndigheterna när det gäller de förvaltningsgemensamma perspektiven. I detta ingår att
 - a. stimulera och engagera myndigheterna att fokusera på de gemensamma perspektiven och den gemensamma nyttan samt att ta hänsyn till målgruppernas behov på olika och nya sätt

- b. informera bredare kring DIGG:s uppgifter, till exempel kring EU:s Single Digital Gateway (SDG) och vad det innebär och vem som omfattas, kring Svenskt ramverk för digital samverkan och vad som krävs för att lyckas med samverkan, samt kring Sveriges dataportal och vikten av att göra informationen sökbar
 - c. fortsätta att främja en ökad takt och enhetlighet vid tillgängliggörandet av digital information för vidareutnyttjande, sprida kunskapen om DIGG:s framtagna principer och de vägledningar som finns tillgängliga
- 3. Regeringen rekommenderas att stödja myndigheterna mer aktivt i deras digitaliseringssträvanden och i största möjliga mån underlätta utvecklingen med riktade och samordnade insatser, med fokus på det gemensamma och med en tydlig och enhetlig uppföljning. I detta ingår att
 - a. konkretisera Digitaliseringsstrategin med riktlinjer som hjälper myndigheterna att förstå hur målen ska uppnås i samverkan och med samhällsnytta i fokus
 - b. följa upp samtliga myndigheters digitaliseringsarbete i myndighetsdialogerna
 - c. bredda diskussionen kring de olika perspektiven inom digitaliseringen och lyfta fram uppdrag och initiativ som gynnar såväl infrastruktur- och teknikutveckling som generell digital mognad och utveckling av fungerande samverkansformer
- 4. Vi rekommenderar också att Statskontoret tillsammans med DIGG får i uppdrag att utreda hur digitaliseringen kan styras mer ändamålsenligt och samordnat givet dess tvärsektoriella karaktär. I uppdraget bör även ingå att utreda vilken roll de olika instrumenten för styrning så som regleringsbrev, regeringsuppdrag, samverkan och myndighetsdialoger spelar för utvecklingen av digitaliseringen inom offentlig förvaltning.

Innehåll

1	Inledning	8
1.1	Bakgrund.....	8
1.2	Förväntningar och digital mognad	8
1.3	Rapportens disposition	10
2	Genomförande och metod.....	10
2.1	Enkätens uppbyggnad.....	10
2.2	Datainsamling	11
2.3	Klassificering av myndigheter	12
2.4	Redovisning av resultat.....	13
3	Resultat	14
3.1	DIGG:s uppgifter och ansvarsområden	16
3.2	Myndigheternas digitala mognad.....	28
3.3	Myndigheternas fokus på samverkan	34
3.4	Teknologiindex	39
3.5	Jämförelse med föregående år	45
4	Analys	52
4.1	Två grupper av myndigheter.....	53
4.2	Om vad som driver den digitala verksamhetsutvecklingen	57
4.3	Om öppenhet och tillgängliggörande av information.....	59
4.4	Om utveckling mot nya digitala tekniker och gemensamma lösningar.....	60
5	DIGG:s reflektioner	65
5.1	Hur ligger vi till?.....	65
5.2	Rekommendationer	68
5.3	Vad händer nu?	70

Bilagor:

1. Enkät: Uppföljning av statliga myndigheters digitalisering
2. Klassificering av statliga myndigheter
3. Sammanställning av resultat
4. Enkätfrågor ingående i mognads- och samverkansindex

Figurförteckning

Figur 1. Antal myndigheter per indexvärdesgrupp.....	15
Figur 2. Samtliga fyra index ställt mot myndigheter med olika antal årsarbetskrafter.	15
Figur 3. DIGG-index, antal myndigheter per indexintervall.....	17
Figur 4. DIGG-index, indexvärde per antal årsarbetskrafter.....	18
Figur 5. DIGG-index, indexvärde per COFOG-kategori.....	18
Figur 6. DIGG-index, indexvärde per verksamhetstyp.....	19
Figur 7. DIGG-index, jämförelse högst och lägst presterande, vilka incitament påverkar mest?.....	20
Figur 8. DIGG-index, jämförelse högst och lägst presterande, vem driver digitaliseringen?.....	20
Figur 9. DIGG-index, jämförelse högst och lägst presterande, erbjuder ni digitala tjänster till medborgare och företag?.....	21
Figur 10. DIGG-index, bäst presterande, antal myndigheter per verksamhetstyp.....	22
Figur 11. DIGG-index, bäst presterande, antal myndigheter per COFOG-kategori.	22
Figur 12. DIGG-index, bäst presterande, antal myndigheter per antal årsarbetskrafter.....	23
Figur 13. Hur myndigheter som utvecklar egna digitala lösningar tar hänsyn till målgruppernas behov.....	24
Figur 14. Mognadsindex, antal myndigheter per indexintervall.....	30
Figur 15. Mognadsindex, indexvärde per antal årsarbetskrafter.....	30
Figur 16. Mognadsindex, indexvärde per verksamhetstyp.....	31
Figur 17. Mognadsindex, bäst presterande, antal myndigheter per antal årsarbetskrafter.....	32
Figur 18. Mognadsindex, bäst presterande, antal myndigheter per verksamhetstyp.	32
Figur 19. Mognadsindex, bäst presterande, antal myndigheter per COFOG- kategori.....	33
Figur 20. Mognadsindex, jämförelse högst och lägst presterande, vilka incitament påverkar mest?.....	33
Figur 21. Mognadsindex, jämförelse högst och lägst presterande, vem driver digitaliseringen?.....	34
Figur 22. Mognadsindex, jämförelse högst och lägst presterande, erbjuder ni digitala tjänster till medborgare och företag?.....	34
Figur 23. Samverkansindex, antal myndigheter per indexintervall.....	36
Figur 24. Samverkansindex, jämförelse högst och lägst presterande, vilka incitament påverkar mest?.....	37
Figur 25. Samverkansindex, jämförelse högst och lägst presterande, vem driver digitaliseringen?.....	37
Figur 26. Samverkansindex, jämförelse högst och lägst presterande, erbjuder ni digitala tjänster till medborgare och företag?.....	38
Figur 27. Samverkansindex, jämförelse mellan alla svar och några permanenta samverkansgrupperingar.....	39
Figur 28. Teknologiindex, antal myndigheter per indexintervall.....	40
Figur 29. Teknologiindex, antal myndigheter per antal årsarbetskrafter.....	41
Figur 30. Teknologiindex, antal myndigheter per COFOG-kategori.....	41
Figur 31. Teknologiindex, antal myndigheter per verksamhetstyp.....	42
Figur 32. Teknologiindex, bäst presterande, antal myndigheter per antal årsarbetskrafter.....	42
Figur 33. Teknologi, bäst presterande, antal myndigheter per COFOG-kategori.....	43

Figur 34. Teknologiindex, antal myndigheter per verksamhetstyp.	43
Figur 35. Teknologiindex, bäst presterande, vilka incitament påverkar mest?	44
Figur 36. Teknologiindex, bäst presterande, vem driver digitaliseringen?	44
Figur 37. Teknologiindex, bäst presterande, erbjuder ni digitala tjänster till medborgare och företag?	45
Figur 38. Jämförelse 2019-2020, arbete med informationssäkerhet.	46
Figur 39. Jämförelse 2019-2020, uppföljning av arbete med digital verksamhetsutveckling.	48
Figur 40. Jämförelse 2019-2020, andel myndigheter som tillgängliggör information som öppna data.	49
Figur 41. Jämförelse 2019-2020, andel myndigheter som frågar enskilda om uppgifter som redan finns hos andra offentliga organisationer.	50
Figur 42. Jämförelse 2019-2020, andel myndigheter som uppger ganska eller mycket stora hinder som skäl till varför de frågar enskilda om uppgifter.	51
Figur 43. Jämförelse 2019-2020, myndigheternas upplevelse av olika hinder för digital verksamhetsutveckling.	52
Figur 44. Mognads- och samverkansindex, bäst presterande, incitament via regleringsbrev eller regeringsuppdrag.	58
Figur 45. Mognads- och samverkansindex, bäst presterande, följs upp i myndighetsdialogen.	58
Figur 46. Teknologi- och DIGG-index, bäst presterande, incitament via regleringsbrev eller regeringsuppdrag.	58
Figur 47. Teknologi- och DIGG-index, bäst presterande, följs upp i myndighetsdialogen.	58
Figur 48. Andel myndigheter som återanvänder egna eller andras tjänster, underlag etc vid utveckling av digitala lösningar.	60
Figur 49. Andel myndigheter som underlättar återanvändning av tjänster, underlag etc på olika sätt.	61
Figur 50. Andel myndigheter som upplever ganska eller mycket stora hinder att återanvända underlag eller lösningar.	62
Figur 51. Mognadsindex, bäst presterande, hinder för återanvändning.	63
Figur 52. Teknologiindex, bäst presterande, hinder för återanvändning.	63
Figur 53. Andel myndigheter som ser ganska eller mycket stor potential i olika tekniker.	65
Figur 54. Andel myndigheter där utvecklingsarbetet under de senaste tre åren resulterat i genomgripande förbättringar.	65
Figur 55. Förväntningar på den svenska offentliga förvaltningen respektive samhällets förväntningar på digitaliseringen.	67

Tabellförteckning

Tabell 1. De 10 viktigaste särskiljande frågorna mellan de som presterat bäst i DIGG-indexet och hela svarskollektivet.	54
Tabell 2. De 10 viktigaste särskiljande frågorna mellan de som presterat bäst i samverkansindexet och hela svarskollektivet.	55
Tabell 3. MS-gruppen, särskiljande frågor som ej utgörs av ”hinder-frågor”	56

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har i uppgift att bistå regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.¹

DIGG ska även följa och analysera utvecklingen inom området. En del i detta uppdrag är att undersöka den digitala mognaden hos statliga myndigheter.

Resultatet av undersökningen kan användas av regeringen för att utveckla politikområdet och bidra till en effektiv förvaltning av statens medel.

Under året har DIGG genomfört ett utvecklingsarbete kring vilka indikatorer och mätetal som är relevanta för att svara mot uppdraget framöver. Detta arbete är fortfarande under utveckling och årets enkätundersökning avspeglar det aktuella läget.

1.2 Förväntningar och digital mognad

Regeringens och riksdagens nuvarande förväntningar på myndigheternas digitalisering har vuxit fram under lång tid och här utgår vi från de nu aktuella som initierades kring 2009. Den mest grundläggande av dessa är riksdagens beslut om det förvaltningspolitiska målet: *statsförvaltningen ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.*²

Ambitionerna kring svenska myndigheters digitalisering finns vidare beskrivna i *Med medborgaren i centrum*³ som riktar sig till statsförvaltningen och i *Digitaliseringsstrategin*⁴ som har ett bredare samhällsperspektiv. Med medborgaren i centrum riktar in sig på tre områden som handlar om att förenkla tjänster och utforma dem efter användarnas behov, att statsförvaltningen ska främja öppna data och stödja innovation och transparens samt att höja kvalitet och effektivitet

¹ Förordning med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning, SFS 2018:1486, 2 §.

² Regeringens proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 1

³ Regeringen, Med medborgaren i centrum, [med-medborgaren-i-centrum.pdf \(regeringen.se\)](#) (besökt 2021-03-30)

⁴ Regeringen, För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi, [digitaliseringsstrategin_slutlig_170518-2.pdf \(regeringen.se\)](#) (besökt 2021-03-03)

genom informationssäkerhet och gemensamma standarder för informationsutbyte. Förutom teknisk infrastruktur, riktar digitaliseringsstrategin in sig på de viktiga mjuka komponenter som offentlig förvaltning måste ha med sig för att lyckas med digitaliseringen: kompetens, ledarskap och trygghet. Strategin framhåller också att Sverige ska ha de bästa förutsättningarna för att digitalt drivna innovationer ska utvecklas, spridas och användas.⁵ Vad gäller att tillgänggöra öppna data och information, som är centrala komponenter för digitalt innovationsskapande, har DIGG tagit fram nationella principer för statsförvaltningen att förhålla sig till och som framhåller att ha öppenhet som standard, göra informationen lätt att hantera och uppmuntra till användning och dialog.⁶

Från ett EU-perspektiv har Sverige förbundit sig till Tallinn- och Berlindeklarationerna. I Tallindeklarationen återkommer aspekterna kring användarcentrerade tjänster, att främja öppenhet och transparens och inte minst principen om en uppgift en gång – *the once only principle*. Berlindeklarationen har en värdebaserad utgångspunkt och fokuserar bland annat på frågor kring digital inkludering och suveränitet samt om människocentrerade system. Även från EU finns en tydlig förväntan kring att offentlig förvaltning ska främja öppna data och datadriven innovation med utgångspunkt i klara problemområden och utstakade nyckel- och dataområden för exempelvis industrin, transportsystem samt offentlig förvaltning.⁷

Bedömningen av statsförvaltningens digitala utveckling i denna rapport utgår från myndigheternas digitaliseringssträvanden i förhållande till förväntningarna från svensk regering och riksdag samt från EU. Förväntningarna har sedan kombinerats med tre synsätt om att en digital statsförvaltning ska (i) arbeta proaktivt både för och tillsammans med medborgare och företag genom att utveckla tjänster och att utföra kärnverksamheten, (ii) betrakta offentlig data som en möjlighet att identifiera så väl nya behov och som bidrag till bredare

⁵ Regeringen, För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi, s. 11

⁶ Myndigheten för digital förvaltning, nationella principer för att tillgängliggöra information, [Nationella principer för att tillgängliggöra information | DIGG](#) (besökt 2021-03-30)

⁷ Europeiska kommissionen, En EU-strategi för data, [Chapeau COM version for ISC \(europa.eu\)](#) (besökt 2021-03-30)

vidareutnyttjande i samhället, samt (iii) samverka och aktivt bidra till gemensam nytta och effektivt hushållande med statens medel. Uppfyllandet av förväntningarna och de tre synsätten för en modern statsförvaltning ligger tillsammans till grund för bedömningen av myndigheternas digitala mognad (se vidare avsnitt 3.2).

1.3 Rapportens disposition

Rapporten är uppdelad i fyra kapitel. Kapitel 2 beskriver undersökningens genomförande och metod. I kapitel 3 redovisas fyra index sammanställda utifrån resultatet av enkätundersökningen med fokus på DIGG:s instruktionsenliga uppgifter och ansvarsområden, myndigheternas samverkan, deras digitala mognad respektive benägenhet att använda ny digital teknik i verksamheten. Kapitel 4 innehåller en analys av resultatet och i kapitel 5 reflekterar vi över resultatet och de insikter och utmaningar detta ger vid handen.

2 Genomförande och metod

2.1 Enkätens uppbyggnad

Sedan den förra undersökningen hösten 2019 har vi gjort en översyn av vilka indikatorer och mätetal som är relevanta för DIGG:s uppdrag att följa och analysera utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen i Sverige. Som framgår av enkätens huvudavsnitt nedan, har vi i årets undersökning tagit ett bredare perspektiv på digitaliseringen av offentlig sektor och den skiljer sig därför jämfört med tidigare år. I den instruktion som skickades ut till respondenterna tillsammans med enkäten gavs också rekommendationen att om möjligt involvera flera olika roller i besvarandet av enkäten, just för att den omfattar många olika delar av verksamheten.

Enkäten innefattade sju huvudavsnitt:

1. Generella frågor om verksamheten, utan specifik koppling till digitalisering
2. Myndighetens egen bedömning av sin digitala utveckling, dess effekter samt samlade digitala kompetens

3. Frågor kring myndighetens interna arbete med digital verksamhetsutveckling
4. Frågor rörande olika aspekter att ta hänsyn till vid utveckling av digitala lösningar
5. Myndighetens bedömning av vilka typer av genomgripande förbättringar som har åstadkommit under senare år samt hur man ser på potentialen i så kallade "nya teknologier"
6. Frågor kring några olika digitala tjänster
7. Frågor med fokus på informationshantering, informationsdelning och tillgängliggörande av digital information för vidareutnyttjande

Hela enkäten återfinns i bilaga 1.

2.2 Datainsamling

Datainsamlingen har gjorts genom en webbaserad enkätundersökning. Den riktade sig till statliga myndigheter som har tio eller flera årsarbetskrafter.⁸

Enkäten skickades ut via e-post i december 2020. Tre påminnelser skickades ut, samtliga i januari 2021. Webbundersökningen stängdes för svar i mitten av februari 2021. Vissa kompletteringar av svaren har dock gjorts i efterhand.

Enkäten skickades ut till 172 respondenter + samtliga länsstyrelser (21 st). Av de 172 respondenterna svarade 154 st på enkäten. Ett gemensamt svar lämnades in för länsstyrelsernas räkning. Dessutom valde 4 länsstyrelser att lämna separata svar. Totalt sett innebär detta en svarsfrekvens på 90% om de gemensamt svarande länsstyrelserna räknas som en respondent.

Av de 18 myndigheter som inte besvarat enkäten var

- 3 st nämndmyndigheter med <30 årsarbetskrafter (ÅA)
- 6 st enrådighetsmyndigheter
- 5 st styrelsemyndigheter
- 3 st lärosäten (varav 2 st med >500 ÅA)

⁸ Dessutom undantogs följande statliga myndigheter från undersökningen: AP-fonderna, domstolarna, hyresnämnderna, myndigheter under Försvarsdepartementet, Regeringskansliet, Fortifikationsverket, Försvarshögskolan, Säkerhetspolisen och Valmyndigheten

- 2 st museer

samt

- Totalt 9 st myndigheter med 100 eller färre ÅA
- Totalt 7 st myndigheter med mellan 101 och 500 ÅA
- Totalt 2 st myndigheter fler mer än 500 ÅA

När det gäller departementstillhörighet är de icke svarande myndigheterna jämnt fördelade över de olika departementen, med en eller två icke svarade under respektive departement. Enda undantaget är Utbildningsdepartementet där 6 st respondenter valde att inte besvara enkäten.

2.3 Klassificering av myndigheter

De statliga myndigheterna är väldigt olika, både när det gäller storlek och vilken typ av verksamhet som bedrivs. För att kunna analysera resultatet av undersökningen på ett meningsfullt sätt krävs därför olika typer av klassificeringar relevanta för svenska statsförvaltning och för digitalisering.

De klassificeringar av svenska myndigheter som förekommer i enkätundersökningssammanhang är i huvudsak baserade antingen på ämnesområde (eller organisatorisk indelning som också är i huvudsak ämnesspecifik) eller verksamhetens omfattning/volym (budgetomslutning, antal årsarbetskrafter etc).⁹ Med hänsyn till digitaliseringsområdets tvärgående karaktär har vi därför valt att på prov införa ytterligare en klassificerings baserad på verksamhetstyp.

Den valda klassificeringsstrukturen sätter fokus på det gemensamma inom svensk statsförvaltning. Målet är att uppnå gemensam nytta med stöd av digitalisering och klassificeringsstrukturen inriktar sig därför på likheter snarare än skillnader i verksamhetstyp. På detta sätt kan den nya klassificeringsstrukturen stödja identifieringen av möjliga synergier och därmed skapa en grund för nya,

⁹ Se Classification of the Functions of Government (COFOG), Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics — Classification of the Functions of Government (COFOG) — 2019 edition - Products Manuals and Guidelines - Eurostat (europa.eu) (besökt 9 mars 2021)

ämnesområdesöverskridande, samverkanskonstellationer inom specifika utvecklingsområden med relevans för digitaliseringssträvandena.

De åtta verksamhetstyper som ingår i klassificeringen är

1. Tillståndsgivning
2. Tillsyn och kontroll
3. Transfereringsverksamhet
4. Rådgivning och medling
5. Tillhandahållande av registerinformation och statistik
6. Utfärdande av föreskrifter samt standardisering
7. Tjänste- och sakproduktion
8. Kunskapsproduktion

Mer om de olika klassificeringstyperna finns att läsa i bilaga 2.

2.4 Redovisning av resultat

Resultatet av undersökningen presenteras med utgångspunkt i fyra index med fokus på olika dimensioner som vi bedömer som centrala för statliga myndigheters digitalisering. Dessa är DIGG:s instruktionsenliga uppgifter och ansvarsområden, digital mognad, samverkan och användning av digitala tekniker.

I vårt DIGG-index har vi vägt samman utfallet i enkäten utifrån de frågor som berör DIGG:s uppgift att stödja och samordna den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. I mognadsindexet har vi bedömt vilka svarsalternativ i enkäten som kan betraktas som representativa för en digitalt mogen organisation. Mognadsindexet innehåller 145 svarsalternativ jämfört med DIGG-indexets 45. Flera av frågeställningarna är desamma, men DIGG-indexet är mer ”tillåtande” än mognadsindexet som ställer högre krav. I vårt samverkansindex ha vi tagit med de förutsättningar och frågeställningar som har bäring på myndigheternas fokus på samverkan, allt från incitament och mål för samverkan till samverkan vid utveckling, återbruk av andras modeller och lösningar samt tillgängliggörande av digital information för vidareutnyttjande. Samverkansindexet uppvisar en avsevärd överlappning i förhållande till mognadsindexet: 83% av de svarsalternativ som bygger upp samverkansindexet återfinns också i mognadsindexet. Samverkansindexet får därför betraktas som en delmängd av detta.

Vårt teknologiindex bygger på svarsalternativen för en fråga, nämligen frågan om vilka digitala stöd/tekniker som idag används i myndighetens verksamhet. Frågan avser så kallade nya teknologier, till exempel maskininlärning, automatiserade beslut med flera tekniker.

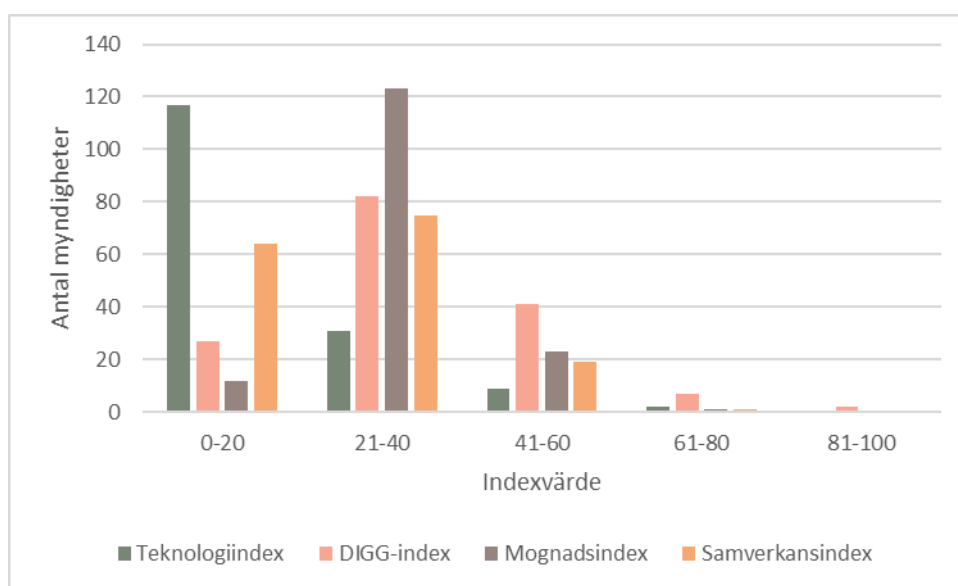
I vår analys har vi dels använt oss av medelvärden på hela svarskollektivet. De graderade svaren har räknats om för att ge ett värde mellan 0 och 100 på respektive fråga och respektive index har ett maximalt indexvärde på 100. I syfte att fördjupa analysen har vi också ibland tittat på de myndigheter som presterar bäst inom respektive index. I några fall jämför vi också de myndigheter som presterar högt med de som har de lägsta indexvärdena.

Resultatet av undersökningen redovisas i föreliggande analysrapport med bilagor. Dessutom publiceras resultatet i form av en interaktiv dashboard på www.digg.se där myndigheter och andra intressenter själva kan analysera materialet och göra jämförelser. Samtliga enkätsvar tillgängliggörs också som öppna data på www.dataportal.se. Dashboard och öppna data publiceras under hösten 2021.

3 Resultat

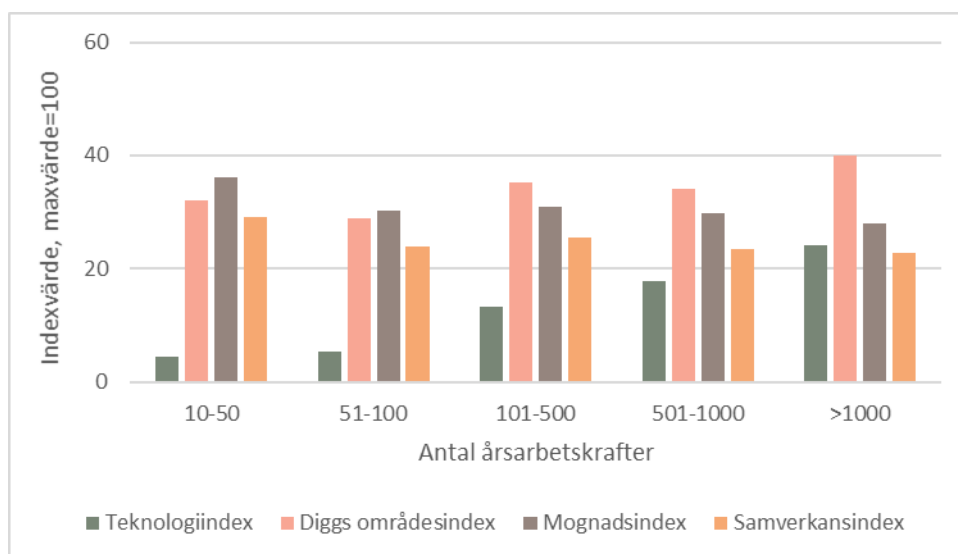
Resultatet av undersökningen presenteras med utgångspunkt i våra fyra index som beskriver några perspektiv som vi bedömer som centrala för statliga myndigheters digitalisering. Sist i kapitlet gör vi en kortfattad jämförelse med föregående års undersökning.

Sammantaget är variationen mellan de olika indexen stor (Figur 1). DIGG-indexet och mognads- och samverkansindexen uppvisar en topp mellan indexvärden på mellan 20 och 40 (av ett maximalt värde av 100), medan teknologiindexet i stället har en fallande kurva, med många myndigheter med noll eller mycket låga värden. Ett fåtal myndigheter ligger mellan 40 och 60 i indexvärde och ett ytterst litet antal uppvisar värden över 60. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att baserat på våra index är utvecklingspotentialen för myndigheterna stor.



Figur 1. Antal myndigheter per indexvärdesgrupp.

Utslaget på alla myndigheter är fördelningen över myndigheter med olika antal årsarbetskrafter ganska jämn (Figur 2). Endast teknologiindexet ökar markant med ökande antal årsarbetskrafter.



Figur 2. Samtliga fyra index ställt mot myndigheter med olika antal årsarbetskrafter.

En sammanställning av resultatet för hela svarskollektivet återfinns i bilaga 3.

3.1 DIGG:s uppgifter och ansvarsområden

I det första indexet (DIGG-index) har vi vägt samman utfallet i enkäten utifrån de frågor som berör DIGG:s uppgift att stödja och samordna den förvaltningsgemensamma digitaliseringen.¹⁰ Här ingår myndighetens ansvar för centrala aspekter av den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen som tjänster för elektronisk identifiering och underskrift samt säkra elektroniska försändelser, och att myndigheterna ska bedriva arbetet med digitalisering med hänsyn till informationssäkerhet m.m.¹¹ DIGG har även ett nationellt ansvar för EU-förordningen om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den europeiska inre marknaden¹² och ska främja elektroniska inköpsprocesser inom den offentliga förvaltningen. Myndigheten är även nationell samordnare och kontaktpunkt mot andra medlemsstater i arbetet med inrättande av EU:s gemensamma digitala ingång för tillhandahållande av information m.m. via EU-portalen *Your Europe*.¹³

I indexet har vi även inkluderat områden där DIGG har ett särskilt ansvar att främja och stödja förhållningssätt som är viktiga för att underlätta den digitala utvecklingen inom offentlig förvaltning. Detta innefattar bland annat:

- att främja öppen och datadriven innovation;
- att vid förvaltningsgemensam utveckling arbeta för att den offentliga förvaltningen tar hänsyn till användarnas behov av digitala tjänster;
- samt att främja att myndigheter lever upp till kraven för tillgänglighet hos information och tjänster.¹⁴

De 159 myndigheter som besvarade enkäten uppvisar stor spridning med avseende på hur väl man presterar i DIGG-indexet. Det lägsta resultatet utgörs av endast 2% positivt svar på frågorna i DIGG-indexet. Den bäst presterande myndigheten har

¹⁰1 § Förordning med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning, SFS 2018:1486

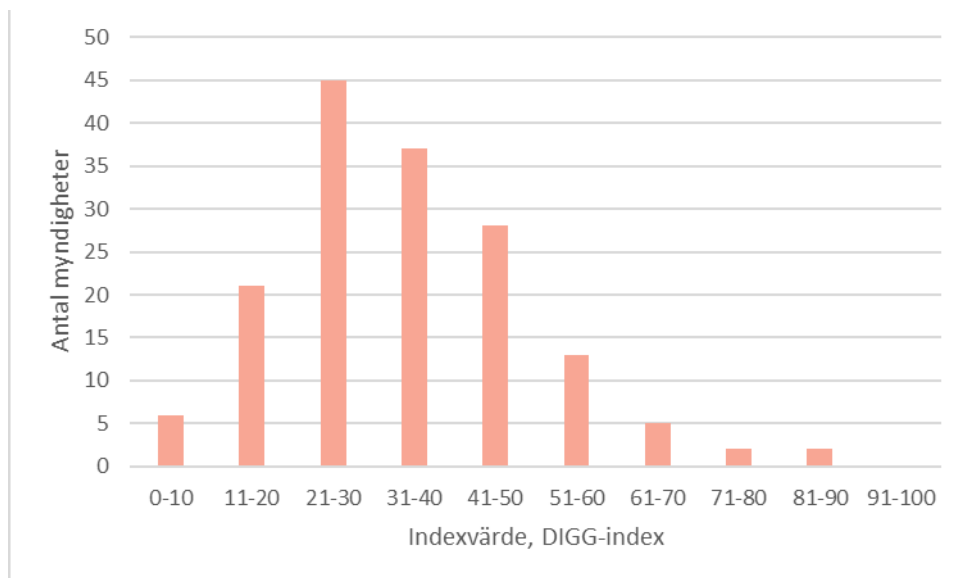
¹¹ Se 3,4 och 8 §§ i SFS 2018:1486

¹² EU:s förordning 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden (eIDAS-förordningen)

¹³ Se förordningen Single Digital Gateway, <https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/samordning-sdg#forordningen-single-digital-gateway> (besökt 2021-04-13)

¹⁴ 6 § p. 2,3 och 4, i SFS 2018:1486

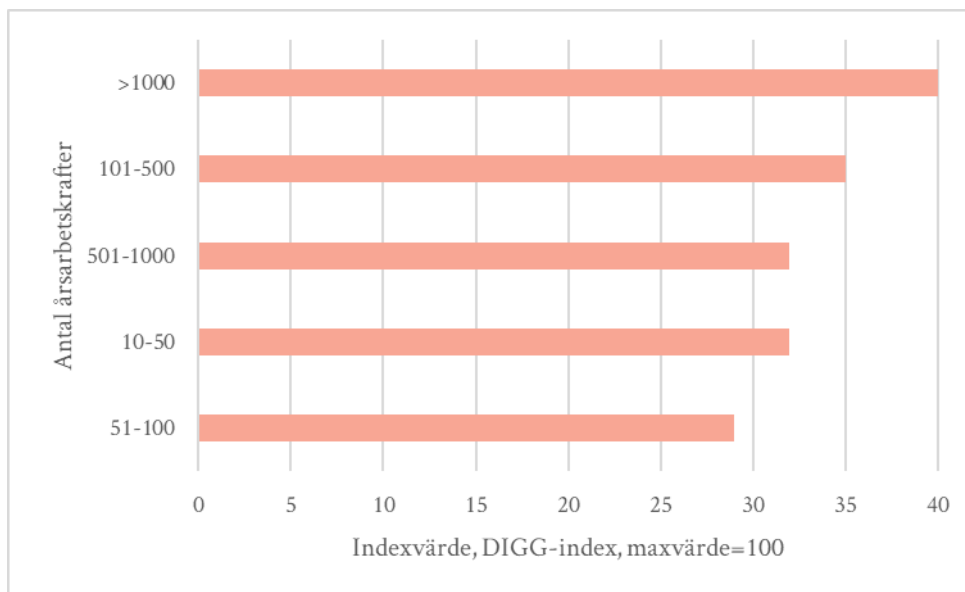
88% överensstämmelse med DIGG-indexet. Majoriteten (52%) av myndigheterna ligger på en implementationsnivå av mellan 21 och 40% (Figur 3).



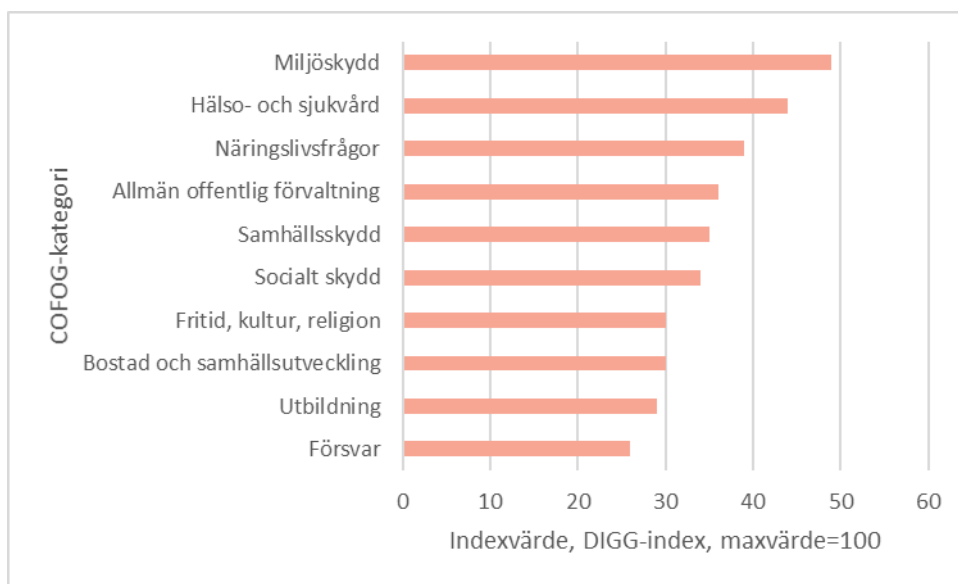
Figur 3. DIGG-index, antal myndigheter per indexintervall.

Vi har också analyserat DIGG-indexet med utgångspunkt i några olika klassificeringar.¹⁵ Där kan konstateras de stora myndigheterna (>1000 årsarbetskrafter) ligger i topp när det gäller utveckling inom ramen för DIGGs ansvarsområden (Figur 4). Likaså utmärker sig COFOG-klasserna miljöskydd hälso- och sjukvård med medelvärden över 40% inom detta område (Figur 5).

¹⁵ Vi har använt klassificeringarna för COFOG, årsarbetskrafter samt verksamhetstyper

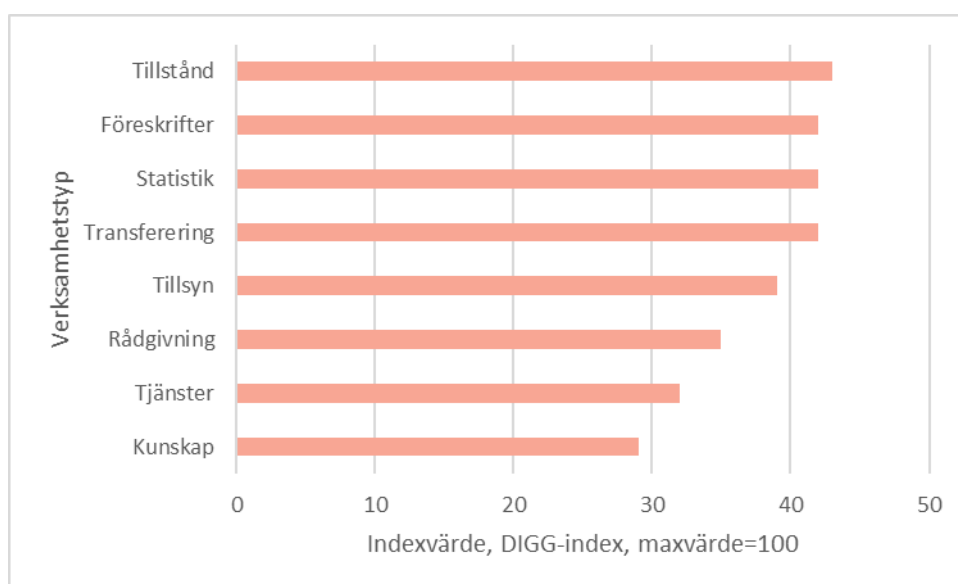


Figur 4. DIGG-index, indexvärde per antal årsarbetskrafter.



Figur 5. DIGG-index, indexvärde per COFOG-kategori.

När det gäller vilka verksamhetstyper som dominerar hos de myndigheter som presterar väl är bilden mer svårtolkad (Figur 6), men vi kan konstatera att fyra verksamhetstyper ger indexvärden över 40%, nämligen Tillståndsgivning, Tillhandahållande av registerinformation och statistik, Utfärdande av föreskrifter samt standardisering, och Transfereringsverksamhet.

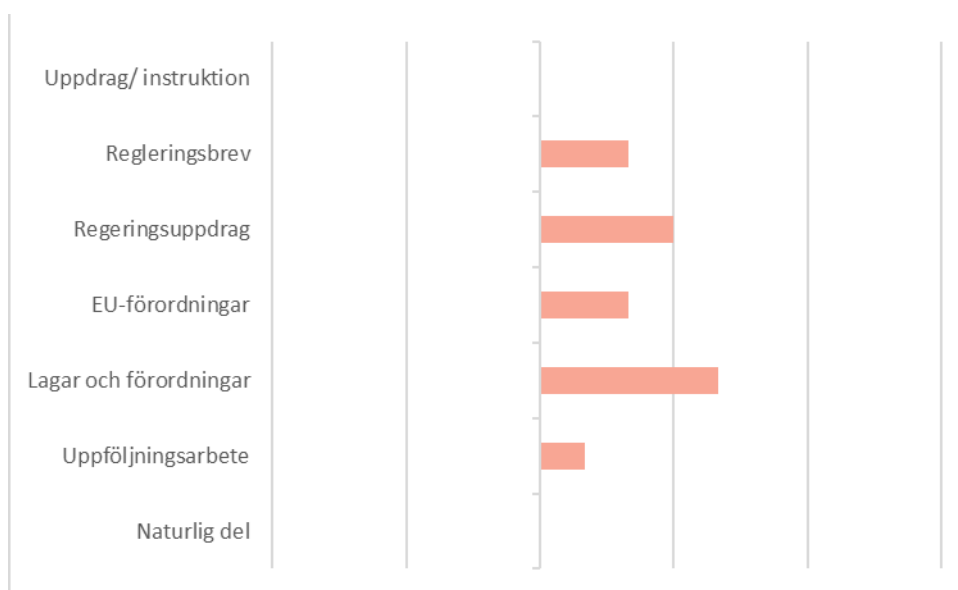


Figur 6. DIGG-index, indexvärde per verksamhetstyp.

Vilka faktorer är då avgörande för att prestera väl i det här använda DIGG-indexet? Vi har jämfört de myndigheter som presterat bäst i respektive index med de myndigheter som erhållit de lägsta indexvärdena.¹⁶ För de myndigheter som presterar i den översta percentilen, p90 (16 st, med indexvärde 55-88%) presenteras utmärkande karakteristika i det följande.

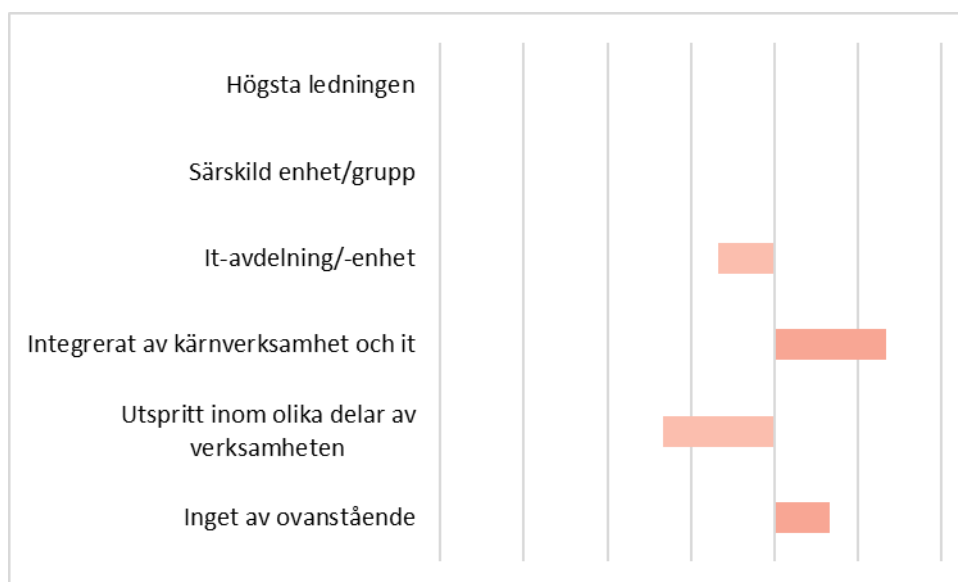
På frågan om på vilket sätt incitament för digital verksamhetsutveckling skapas, finns det för de myndigheter som presterar bäst en tydlig korrelation med regleringsbrev, regeringsuppdrag samt juridiska förutsättningar (Figur 7). Däremot är incitamenten i dessa myndigheters uppdrag/instruktion låga, liksom de incitament som skapas i det egna uppföljningsarbetet.

¹⁶ Jämförelsen bygger på skillnaden mellan svaren från p90-myndigheterna och de från p10-myndigheterna. Ett positivt värde på denna skillnad indikerar ett positivt samband, innebärande att myndigheter som har presterat väl har fått höga poäng på denna fråga jämfört med hur p10-myndigheterna har svarat. Ett negativt värde på skillnaden innebär en negativ korrelation för de som presterat bäst, dvs en större andel av de myndigheter som presterat med låga värden har angivit höga poäng på frågan.



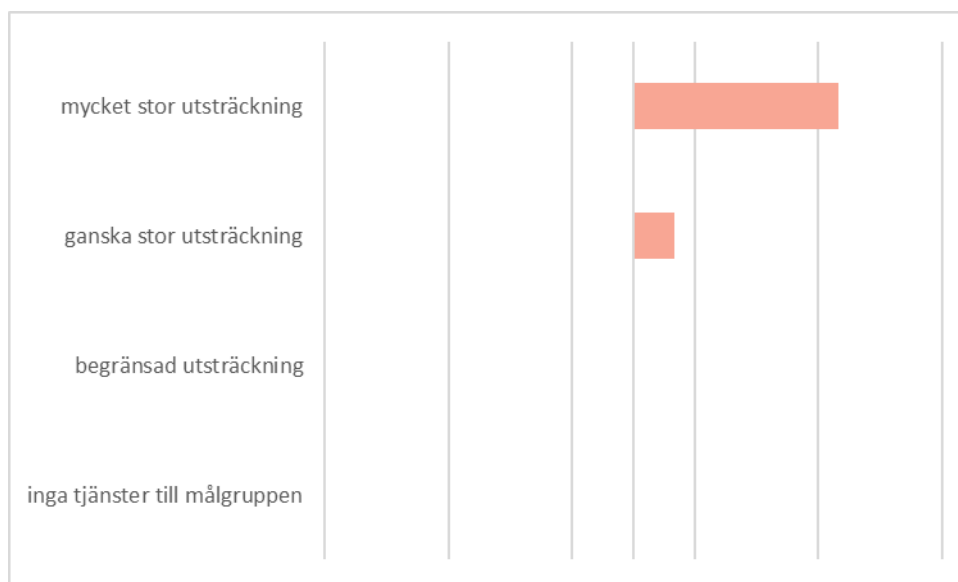
Figur 7. DIGG-index, jämförelse högst och lägst presterande, vilka incitament påverkar mest?

Det finns många teorier om vem eller vilken funktion i en organisation som bör driva digitaliseringssträvandena för att man ska "lyckas". När det gäller de som presterar väl på DIGG-indexet får vi ett tydligt svar: Den digitala verksamhetsutvecklingen drivs integrerat av kärnverksamhet och it (Figur 8). Dessutom finns en tydlig negativ korrelation till när utvecklingen drivs av en it-avdelning/-enhet eller utspritt i olika delar av verksamheten.



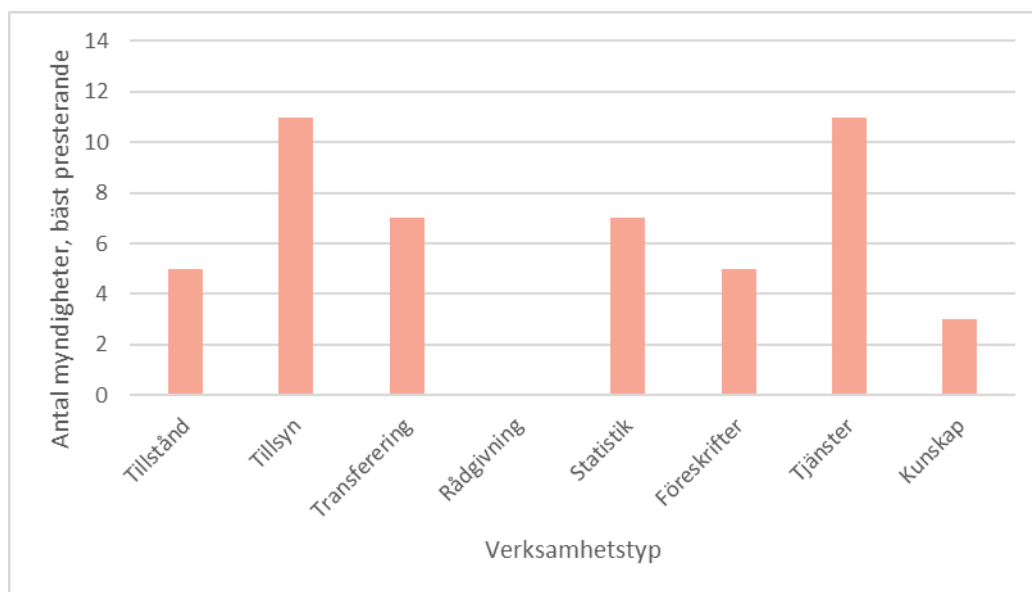
Figur 8. DIGG-index, jämförelse högst och lägst presterande, vem driver digitaliseringen?

Vad gäller de bäst presterande myndigheternas verksamhet är det tydligt att de myndigheter som presterar väl i DIGG-indexet är myndigheter som i stor utsträckning erbjuder digitala tjänster till medborgare/företag/intresseorganisationer (Figur 9). De dominerande verksamhetstyperna är Tillsyn och kontroll samt Tjänste- och sakproduktion (Figur 10).¹⁷



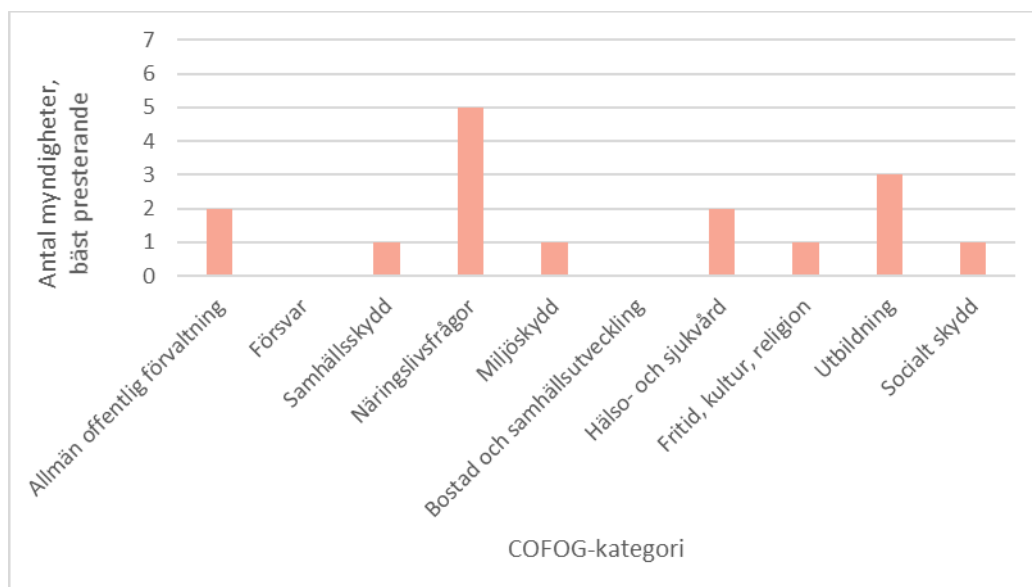
Figur 9. DIGG-index, jämförelse högst och lägst presterande, erbjuder ni digitala tjänster till medborgare och företag?

¹⁷ Värt att notera är dock att just verksamhetstyperna Tillsyn och kontroll samt Tjänste- och sakproduktion är de "vanligaste" se vidare bilaga 2.

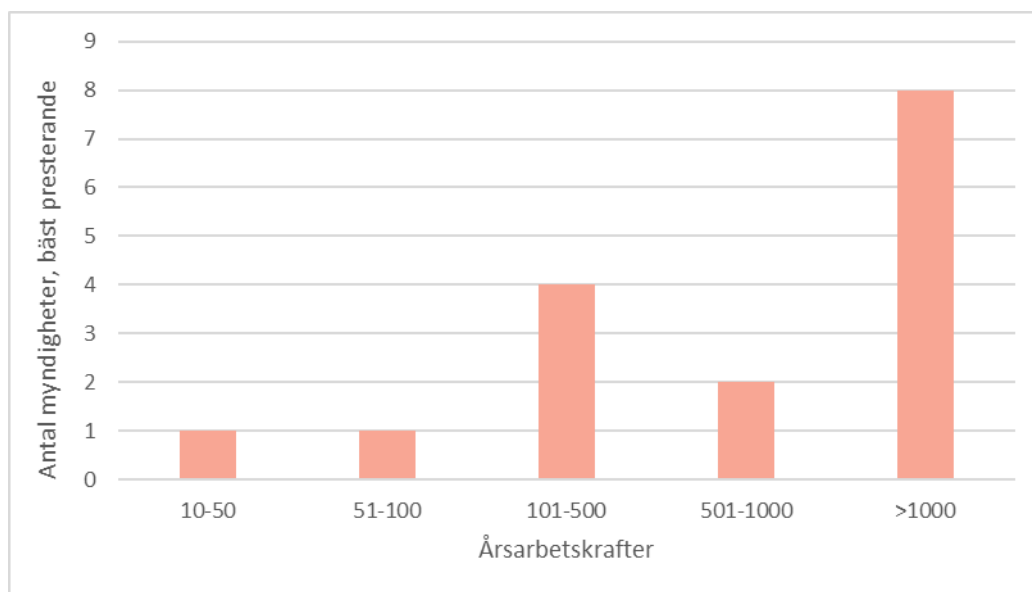


Figur 10. DIGG-index, bäst presterande, antal myndigheter per verksamhetstyp.

Det är näringslivsfrågor och i viss mån utbildning som dominerar bland COFOG-klasserna för de bäst presterande myndigheterna (Figur 11), vilket alltså skiljer sig från de COFOG-klasser som dominerar räknat på hela svarskollektivet (jämför Figur 5). De myndigheter som presterar väl på DIGG-indexet är också de stora myndigheterna. Myndigheter med >1000 årsarbetskrafter utgör den största konstellationen i den högst presterande gruppen (Figur 12).



Figur 11. DIGG-index, bäst presterande, antal myndigheter per COFOG-kategori.



Figur 12. DIGG-index, bäst presterande, antal myndigheter per antal årsarbetskrafter.

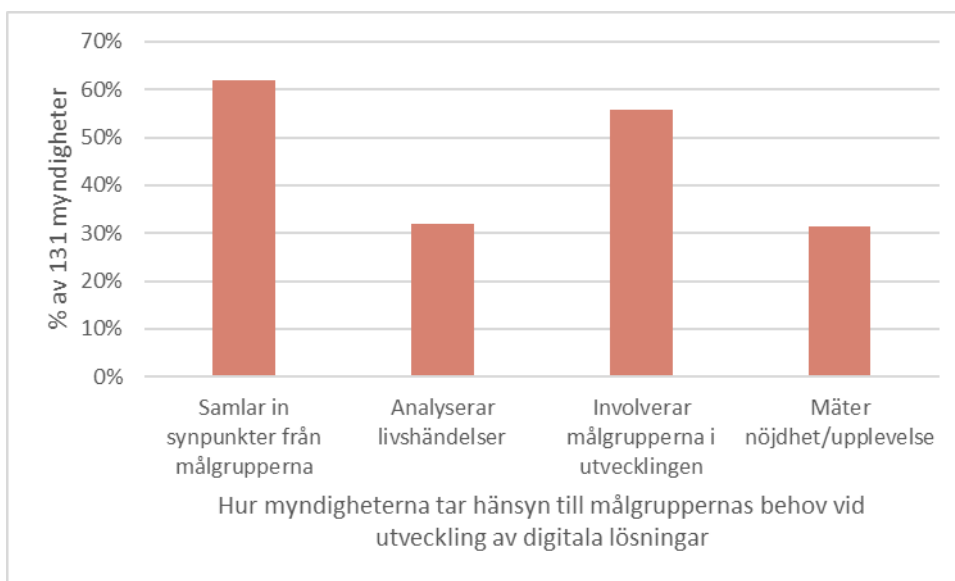
Vi kommenterar dessutom ett urval av DIGG:s uppgifter lite mer i detalj i följande avsnitt.

3.1.1 Användares behov

I princip samtliga myndigheter (97%) uppger att de antingen genomför egen utveckling av digitala lösningar eller utkontrakterar sådant arbete. I DIGG:s uppgift ligger att främja att det vid förvaltningsgemensam utveckling av digitala tjänster tas hänsyn till användares behov, och just användares behov är något som också betonas i många undersökningar och riktlinjer, inte minst inom EU.

Undersökningen ger dock vid handen att myndigheterna endast i måttlig utsträckning faktiskt tar hänsyn till målgruppernas behov vid utveckling av digitala lösningar¹⁸ (Figur 13). Det är få myndigheter som når över 50% i svaret på frågan om på vilket sätt man tar hänsyn till målgruppernas behov vid utveckling av digitala lösningar.

¹⁸ Observera att enkätfrågan gällde digitala lösningar i allmänhet, inte vid utveckling av förvaltningsgemensamma lösningar, vilket är DIGG:s uppgift att främja.



Figur 13. Hur myndigheter som utvecklar egna digitala lösningar tar hänsyn till målgruppernas behov.

3.1.2 Tillgänglighet

Tillgänglighet handlar om att främja att information och tjänster som tillhandahålls digitalt av den offentliga förvaltningen är tillgängliga för alla oavsett funktionsförmåga. EU:s tillgänglighetsdirektiv trädde i kraft under våren 2019, och ska vara genomfört med svensk författning senast den 28 juni 2022.¹⁹ I enkäten har vi frågat efter tillgänglighetsanpassning av offentliga aktörers webbplatser, en anpassning som skulle vara genomförd per den 23 september 2020.

Av 159 myndigheter är det bara 46 st (29%) som har svarat att de inte har upplevt några hinder med att leva upp till de lagstadgade kraven på tillgänglighet. Vid en jämförelse med antalet årsarbetskrafter har endast 20% av de största myndigheterna (>1000 årsarbetskrafter) angivit att de inte upplevt några hinder. Det handlar dock inte om kunskapsbrist utan i huvudsak om tid, resurser och prioriteringar. Några har också angivit juridiska frågeställningar eller organisatoriska förutsättningar som de största hindren.

¹⁹ Se om EU:s tillgänglighetsdirektiv hos Myndigheten för delaktighet <https://www.mfd.se/verktyg/lagar-och-regler-om-tillganglighet/eus-tillganglighetsdirektiv/>

Om vi i stället betraktar de minsta myndigheterna i undersökningen, med mellan 10 och 100 årsarbetskrafter, har 42% angivit att de klarat omställningen utan att uppleva hinder. Även här är prioritering, höga kostnader och resursbrist de största hindren. Någon nämner också problem med leverantörer som inte vill anpassa sina standardsystem.

Det kan tyckas förvånande att så många myndigheter tycks ha svårt att få resurser och prioritering för att åtgärda allvarliga kvalitetsbrister som helt i onödan utestänger utsatta människor från offentlig service. Detta gäller inte minst de riktigt stora myndigheterna som borde ha utrymma att prioritera tillgänglighetsfrågorna.

3.1.3 En gemensam digital ingång - SDG

EU-förordningen om inrättande av en gemensam digital ingång (*Single Digital Gateway* – SDG) för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster antogs av EU-kommissionen 2018.²⁰ För Sveriges del innebär det att främst statliga myndigheter, regioner och kommuner kommer att behöva arbeta för att säkerställa att de lever upp till kraven.

Av de 159 aktörer som har svarat på denna fråga uppger 36% att de berörs av SDG-förordningen, vilket överensstämmer väl med de totalt 55 myndigheter som i december 2020 fick i uppdrag att vara behörig myndighet enligt förordningen.²¹ Hela 31% (50 myndigheter) uppger dock att de är osäkra över om deras myndighet berörs av EU-förordningen, vilket tyder på ett behov av förbättrad information från DIGG som samordnande myndighet om vad förordningen innebär och vilka myndigheter som berörs.

3.1.4 Tillgängliggörande av information för vidareutnyttjande

De senaste åren har regeringen uttryckt att arbetet med öppna data behöver snabbas på²² och man kraftsamlar i frågor kring artificiell intelligens och öppna

²⁰ [En gemensam digital portal till Europa | DIGG](#)

²¹ RU I2020/03233

²² *Regeringen vill snabba på arbetet med öppna data*, <https://www.regeringen.se/debattartiklar/2017/05/regeringen-vill-snabba-pa-arbetet-med-oppna-data/> (besökt 2021-05-18).

data.²³ I OECD:s analys och jämförelse av utvecklade länders arbete med att tillgängliggöra öppna data från den offentliga sektorn hamnar Sverige näst sist.²⁴ Statskontoret lyfter fram låg motivation, tekniska begränsningar, osäkerhet om information får tillgängliggöras eller inte och att vissa myndigheter tar betalt för data som särskilda utmaningar i arbetet med att undanröja hinder för att tillgängliggöra information.²⁵

På DIGG:s fråga till myndigheter om de tillgängliggör digital information för vidareutnyttjande svarar 62% ja (98 st). På frågan om vilken typ av information som tillgängliggörs som öppna data är de vanligast förekommande statistik, ekonomisk information (till exempel årsredovisningsdata) och upprättade register inom verksamhetens kärnuppdrag, medan inköpsdata (till exempel leverantörsfakturor), avtal och handläggningstider är minst förekommande. 38% av de 98 myndigheter som svarat ja på frågan ovan anger att de i mycket hög utsträckning publicerar information i form av dokument (word, PDF) eller som text på sin webbsida och 29% anger att det sker genom programmeringsgränssnitt (API:er). På frågan om potentiella hinder för att tillgängliggöra anges bland annat: lagar och regelverk, befintliga it-system och bristande kompetens.

Att statistik och årsredovisningsdata är vanligt förekommande att tillgängliggöra kan bero på att detta är informationstyper som myndigheterna publicerar kontinuerligt på en relativt hög aggregeringsnivå, baserat på lagkrav, och där man sannolikt har stor vana av att hantera och bearbeta informationen. Rutinvana kombinerat med kunskap om datamängder som publiceras på hög aggregeringsnivå ger myndigheterna trygghet att publicera information, men frågan är om dessa informationsmängder är relevanta och hanterbara ur ett samhälls- och utvecklingsperspektiv. Härvid ser vi även att informationen snarare publiceras i dokumentform (word, PDF) än via API:er. De informationstyper som endast i liten utsträckning publiceras som öppna data är sådana som potentiellt sett

²³ Regeringen kraftsamlar kring artificiell intelligens och öppna data
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/05/regeringen-kraftsamlar-kring-artificiell-intelligens-och-oppna-data/> (besökt 2021-05-18)

²⁴ OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019 <https://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>

²⁵ Hinder för att använda myndigheternas öppna data,
<https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2018/201806.pdf>

har stor bäring på servicenivåerna till medborgare och företag samt främjar transparens och insyn: handläggningstider, inköpsdata och diarium. Svaren på föregående frågor, kombinerat med identifierade hinder (befintliga it-system, lagar och regelverk samt bristande kompetens) bekräftar att de hinder som Statskontoret identifierade i sin rapport 2018 fortfarande är aktuella. Resultatet pekar därmed på vikten av att fortsätta arbetet med de rekommendationer som DIGG ger i regeringsuppdraget om att öka den offentliga förvaltningens förmåga tillgängliggöra öppna data m.m.²⁶ Detta innebär bland annat att fortsätta utvecklingen av Sveriges dataportal²⁷, främja en ökad takt och enhetlighet vid tillgängliggörande av data genom vägledningar och kunskapsstöd samt att genomföra riktade insatser för samverkan mellan offentliga aktörer.²⁸

Offentliga aktörer behöver också i högre utsträckning än idag dela information på ett strukturerat och förvaltningsgemensamt sätt i syfte att öka den nationella förståelsen för den digitala utvecklingen i Sverige, till exempel hur och i vilken utsträckning data används och skapar nytta i samhället, inklusive den offentliga förvaltningen. DIGG behöver där ta ett större ansvar i att samordna och stödja denna utveckling.

3.1.5 Digital post/ Mina Meddelanden

Fler än fyra och en halv miljoner privatpersoner och företag har idag en digital brevlåda dit de kan få post från det offentliga digitalt, istället för på papper.²⁹ DIGG har som uppdrag att främja användningen av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser, dvs användningen av digital post.

Endast 37 (25%) av de 150 myndigheter som anger att de genomför utskick till privatpersoner, företag och intresseorganisationer uppger att de använder digital

²⁶ Uppdrag att öka den offentliga förvaltningens förmåga att tillgängliggöra öppna data, bedriva öppen och datadriven innovation samt använda artificiell intelligens Slutrapport i regeringsuppdraget I2019/0416/DF samt I2019/01020/DF (delvis).

²⁷ www.dataportal.se

²⁸ Se s. 22 ff i rapporten som framgår av fotnot 26

²⁹ [Digital post | DIGG](#)

post för åtminstone några av dessa. 20 myndigheter (13%) svarar att de använder digital post för ett flertal av sina utskick.

Förbättringspotentialen här är mycket stor om DIGG kan intensifiera sitt främjandearbete.

3.1.6 Svenskt ramverk för digital samverkan

När Myndigheten för Digital Förvaltning bildades 2018 rekommenderade organisationskommittén för nybildningen att myndighetens arbete i lämpliga delar ska *"ta tillvara kunskap och erfarenheter som eSam³⁰ upparbetat, bland annat avseende metoder och processer för samverkan"*.³¹

DIGG har därför tagit över och förvaltar Svenskt ramverk för digital samverkan³², som är en svensk anpassning av det europeiska ramverket för interoperabilitet.³³

Av de 130 myndigheter som har angivit att de samverkar med andra aktörer, är det endast 26% som uppger att de använder ramverket till stöd för samverkan. Det största skälet till att ramverket inte används är att myndigheterna inte känner till det (50% av de som svarat att de inte använder ramverket trots att de samverkar med andra aktörer). 33% saknar strategier eller inriktningar i verksamheten som anger att ramverket ska användas.

Detta indikerar ett stort informationsbehov inom den statliga förvaltningen avseende ramverket, dess existens, innehåll, och potentiella nytta. Detta informationsansvar faller på DIGG.

3.2 Myndigheternas digitala mognad

Många definitioner på begreppet "digital mognad" har florerat under det senaste decenniet. Vår bedömning av vad digital mognad innebär baserar sig dels på hur väl myndigheterna lever upp till förväntningarna från den svenska regeringen och riksdagen samt från EU (jämför avsnitt 1.2), dels hur väl de uppfyller tre synsätt³⁴

³⁰ Esamverkanprogrammet, www.esamverka.se

³¹ Slutrapport-3.pdf (gov.se), sidan 5

³² Svenskt ramverk för digital samverkan | DIGG

³³ The New European Interoperability Framework | ISA² (europa.eu)

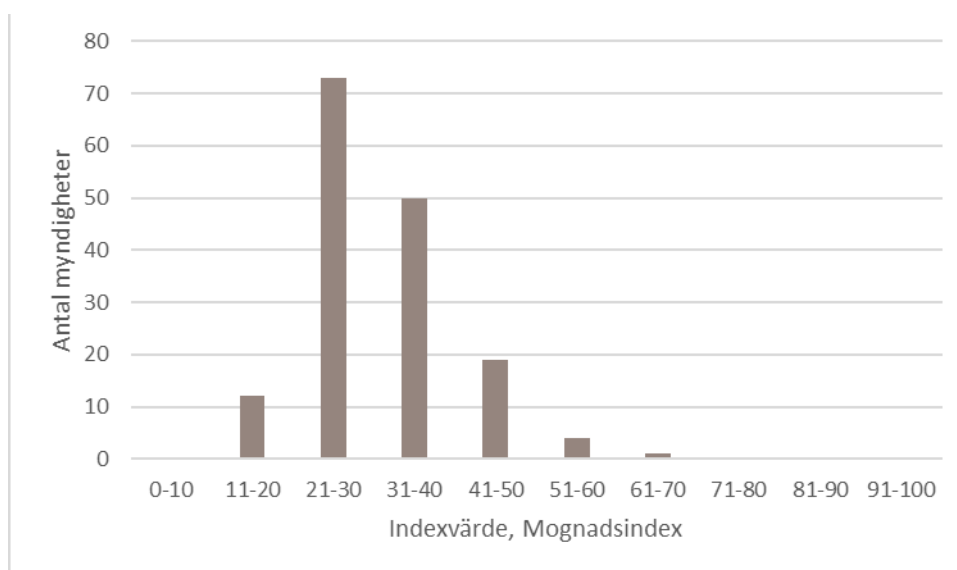
³⁴ (i) arbeta proaktivt både för och tillsammans med medborgare och företag genom att utveckla tjänster och att utföra kärnverksamheten, (ii) betrakta offentlig data som en möjlighet att identifiera så väl nya behov och som bidrag till bredare

på en modern digital statsförvaltning. Samtliga dessa aspekter finns översatta i olika frågor i enkätundersökningen.

Detta innebär att vi bland annat bedömer hur väl myndigheterna bedriver ett systematiskt arbete kring omvärldsbevakning, prioritering, att realisera nyttor och effekter av utvecklingsinitiativ och att arbeta med it- respektive verksamhetsarkitektur samt hur väl myndigheterna bedömer sig ha kompetens för att tillämpa digital teknik för att utveckla sin verksamhet. Vi tar också hänsyn till i vilken utsträckning de genomför analyser av livshändelseperspektiv eller återbrukar redan färdiga lösningar för att utveckla digitala tjänster. Här ingår också frågor kring hur man främjar innovation och tillgängliggörande av digital information för vidareutnyttjande och olika aspekter av god informationsförvaltning samt om det är möjligt för användare att följa sina ärenden via digitala tjänster med mera. Förväntningarna och synsätten har således översatts till att lägga tyngdpunkten på *förekomsten av specifika företeelser* snarare än att bedöma *förutsättningsskapande aspekter* hos organisationen, som till exempel förekomsten av strategier eller olika slags styrdokument.

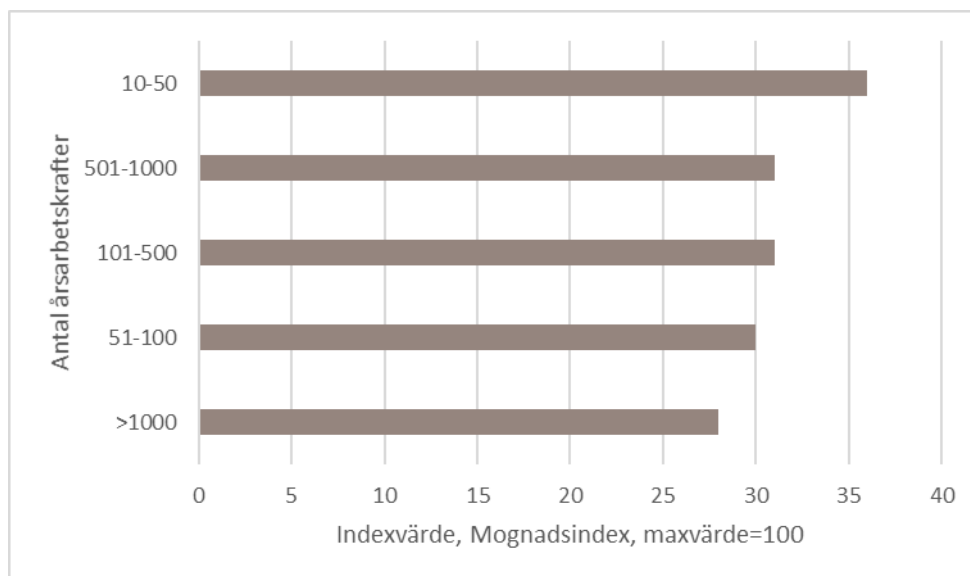
De 159 myndigheter som besvarade enkäten uppvisar mindre spridning med avseende på hur väl man presterar i mognadsindexet jämfört med spridningen i DIGG-indexet. Det lägsta resultatet utgörs av 11% positivt svar på frågorna i mognadsindexet. Den bäst presterande myndigheten har 63% överensstämmelse med mognadsindexet. Knappt hälften av myndigheterna (46%) ligger på en implementationsnivå av mellan 21 och 30% (Figur 14).

vidareutnyttjande i samhället, samt (iii) samverka och aktivt bidra till gemensam nytta och effektivt hushållande med statens medel



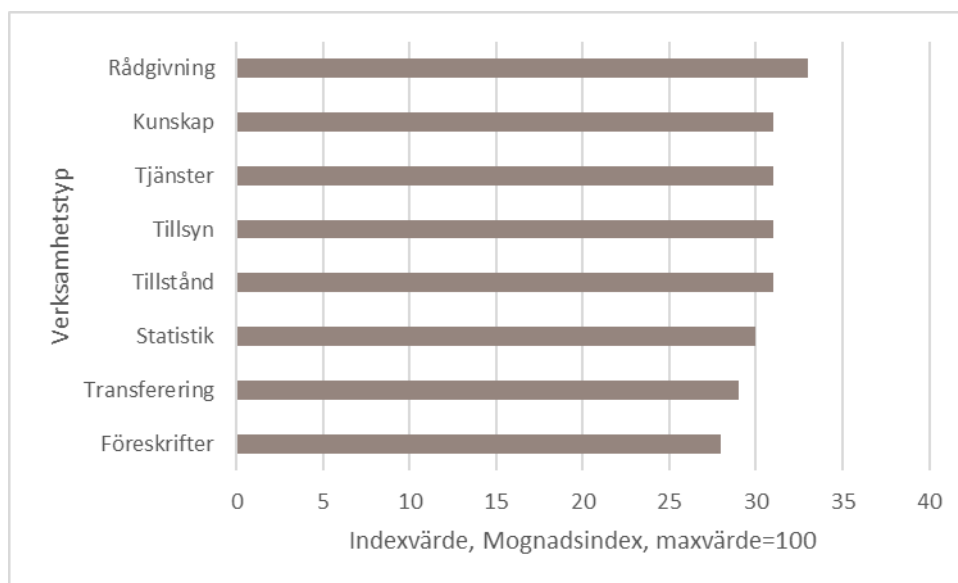
Figur 14. Mognadsindex, antal myndigheter per indexintervall.

Fördelningen över COFOG-klasser är förhållandevis jämn, medan det är de minsta myndigheterna (10-50 årsarbetskrafter) som har de bästa resultaten i vårt mognadsindex (Figur 15).



Figur 15. Mognadsindex, indexvärde per antal årsarbetskrafter.

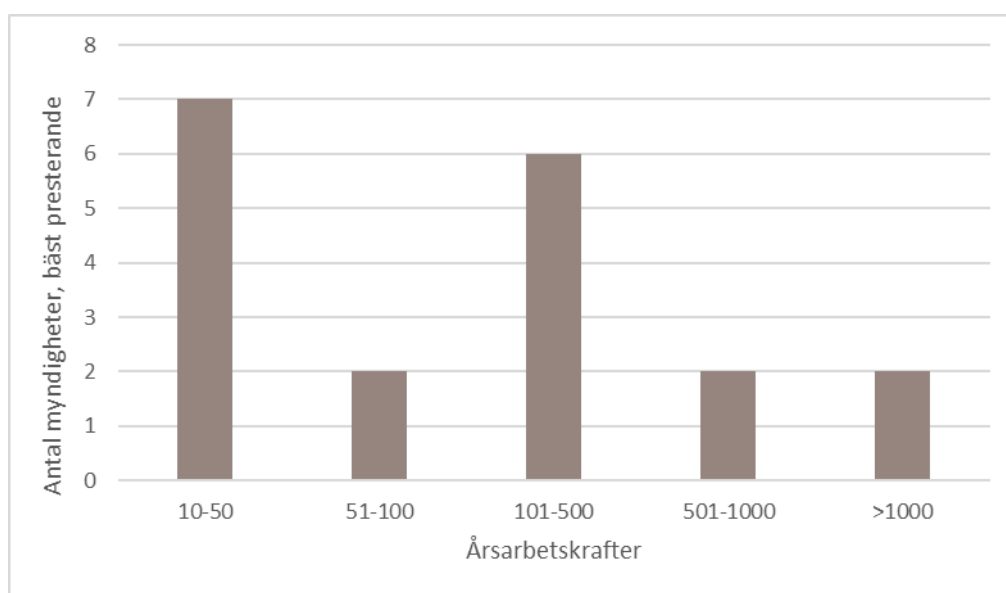
För verksamhetstyperna är bilden fortsatt svårtolkad (Figur 16), men, trots att skillnaden är mycket liten är det värt att notera att de fyra verksamhetstyper som låg i botten i DIGG-indexet, här ligger i topp (jämför Figur 6).



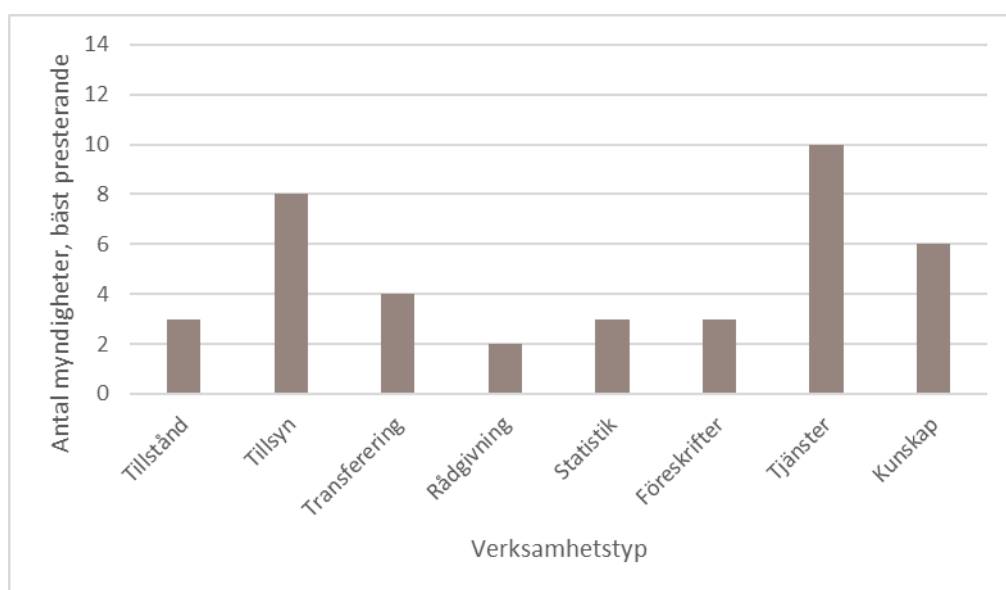
Figur 16. Mognadsindex, indexvärde per verksamhetstyp.

I analysen av de myndigheter som presterar bäst i mognadsindexet framgår det att skillnaden mot DIGG-indexet är stor. I mognadsindexet är de bäst presterande myndigheterna små (dominerande 10-50 årsarbetskrafter, Figur 17), och verksamhetstyperna tjänste- och sakproduktion, tillsyn och kontroll samt kunskapsproduktion är i majoritet (Figur 18). Bland COFOG-klasserna dominerar allmän offentlig förvaltning respektive näringslivsfrågor³⁵ (Figur 19).

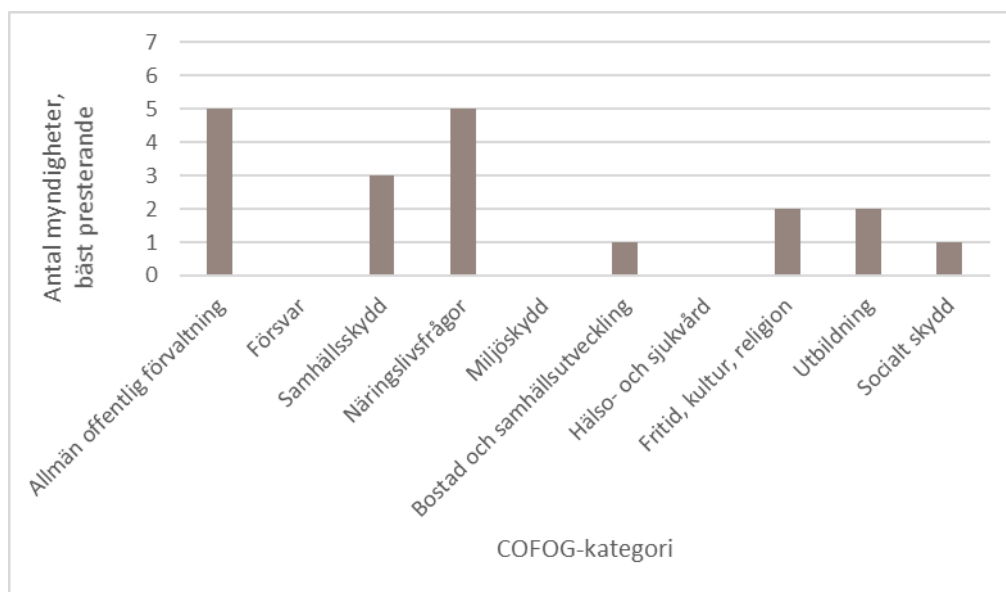
³⁵ I näringslivsfrågor ingår t ex arbetsmarknadsfrågor, jordbruk, energi och transporter. För en mer utförlig beskrivning av COFOG-klassificeringen, se bilaga 2.



Figur 17. Mognadsindex, bäst presterande, antal myndigheter per antal årsarbetskrafter.

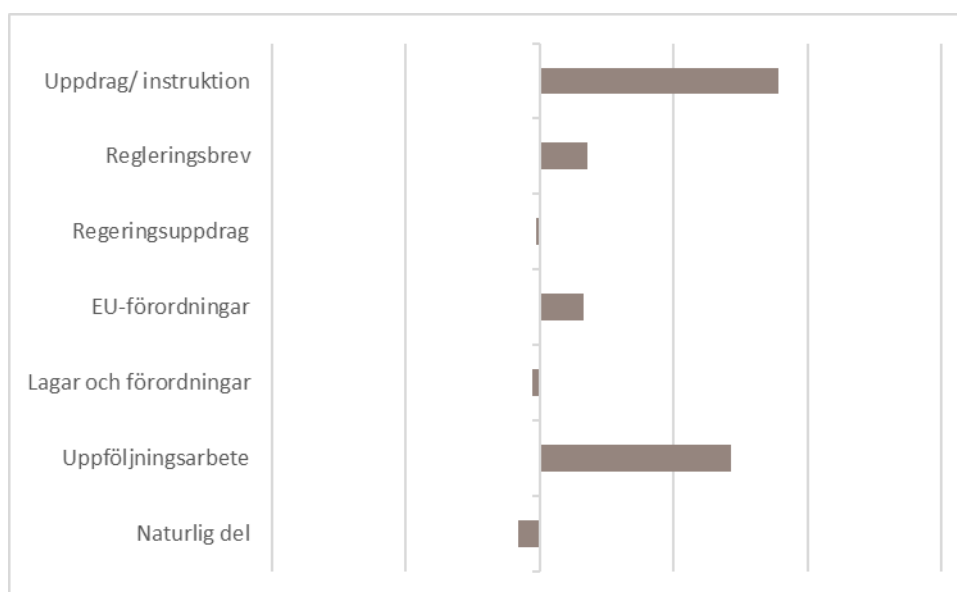


Figur 18. Mognadsindex, bäst presterande, antal myndigheter per verksamhetstyp.

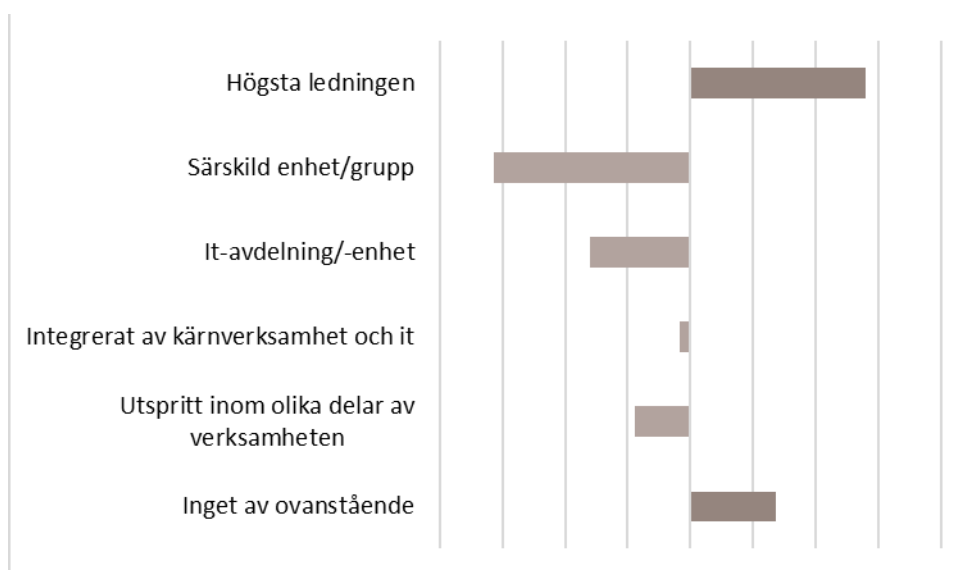


Figur 19. Mognadsindex, bäst presterande, antal myndigheter per COFOG-kategori.

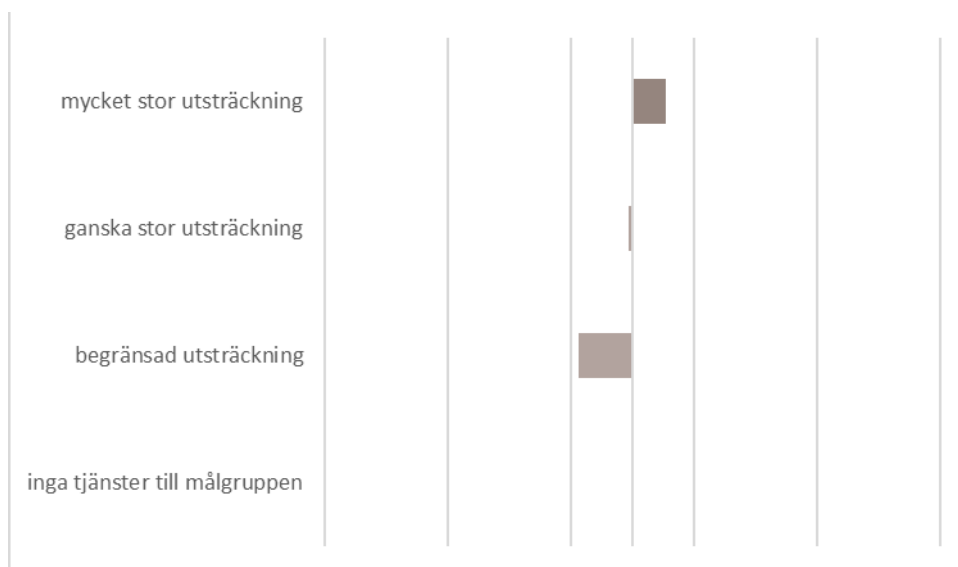
Till skillnad från DIGG-indexet är det instruktionen och resultatet från det egna uppföljningsarbetet som utgör de huvudsakliga incitamenten för de bäst presterande myndigheterna inom mognadsindexet (Figur 20) och det är högsta ledningen som driver den digitala verksamhetsutvecklingen (Figur 21) med negativ korrelation för övriga alternativ. Myndigheterna erbjuder digitala tjänster till sina målgrupper (Figur 22), men inte alls i samma utsträckning som de myndigheter som presterar högst i DIGG-indexet (jämför Figur 9).



Figur 20. Mognadsindex, jämförelse högst och lägst presterande, vilka incitament påverkar mest?



Figur 21. Mognadsindex, jämförelse högst och lägst presterande, vem driver digitaliseringen?



Figur 22. Mognadsindex, jämförelse högst och lägst presterande, erbjuder ni digitala tjänster till medborgare och företag?

I bilaga 4 redovisas vilka frågor som ingår i vårt mognadsindex.

3.3 Myndigheternas fokus på samverkan

Att myndigheter ska samverka på olika sätt framgår både i förvaltningslagen³⁶ och myndighetsförordningen³⁷. Samverkan är en förutsättning för en välfungerande

³⁶ (2017:900)

³⁷ (2007:515)

förvaltning inte minst i Sverige där offentliga aktörer har en relativt stor grad av självbestämmande. I förhållande till digitaliseringen blir förmågan till samverkan mellan olika typer av aktörer³⁸ av central betydelse eftersom den påverkar alla områden i samhället och myndigheternas samtliga kärnverksamheter. Kommittén för teknologisk innovation och etik skriver exempelvis att:

*"Det är en utmaning för samhället att skapa goda förutsättningar för innovation och konkurrenskraft samtidigt som utvecklingen och spridningen av ny teknik sker tryggt, säkert och med ett långsiktigt samhällsperspektiv. För att hantera denna utmaning krävs en samverkan som inkluderar offentliga aktörer, näringsliv, akademi, civilsamhälle och individer."*³⁹

I detta index har vi valt ut enkätfrågor med särskild bäring på samverkan och skapat ett "samverkansindex" mot vilket myndigheternas svar har vägts.⁴⁰ I begreppet samverkan ingår här en bred uppsättning aspekter som handlar dels om förhållningssätt och attityder till samverkan, dels hur myndigheter begär in information från medborgare samt i vilken utsträckning de återanvänder digitala funktioner, mönster och modeller från andra. Det kan exempelvis handla om att myndigheter har svarat att de i mycket hög utsträckning har samverkan med andra aktörer inskrivna i sina mål för digital verksamhetsutveckling eller att de underlättar återanvändning av sitt utvecklingsarbete genom att publicera och göra det åtkomligt på olika vis. I indexet ingår även i vilken utsträckning myndigheter använder Statens Servicecenter för upphandling av varor och tjänster och för att hantera ankommande fakturor med mera, eller i vilken mån de utvecklar gemensamma digitala tjänster på olika vis i samverkan. Vi tittar även på de frågor där myndigheter anger att ovilja eller osäkerhet inte utgör hinder för att samverka med andra i syfte att utveckla digitala lösningar.

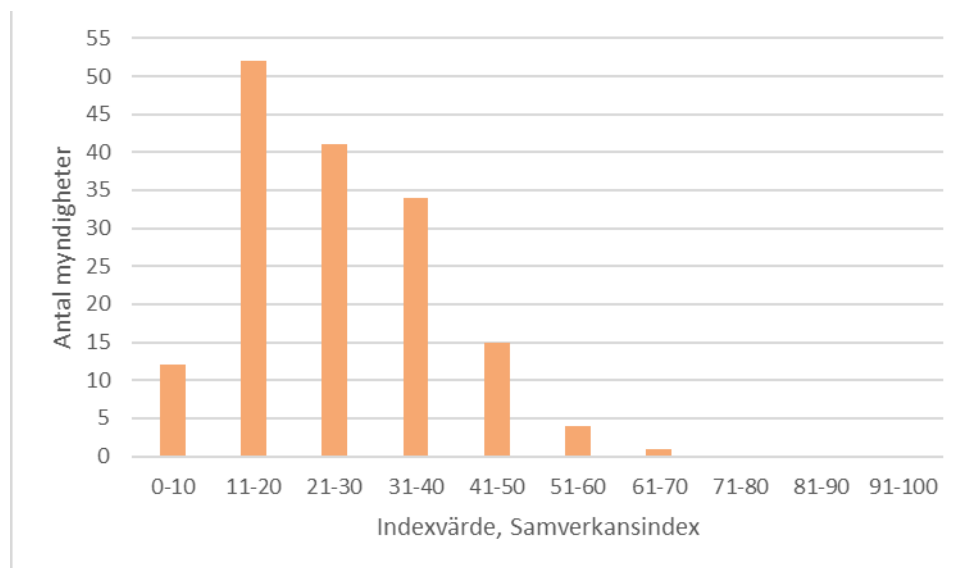
Av naturliga skäl, då samverkansindexet är att betrakta som en delmängd av mognadsindexet, är det stora likheter mellan dessa två index. Spridningen är dock

³⁸ Här avser vi samverkan mellan myndigheter, samt mellan myndigheter och andra aktörer – privata utförare med offentliga uppdrag, aktörer inom näringslivet samt idéburen verksamhet.

³⁹ https://www.kometinfo.se/wp-content/uploads/2019/10/Komet-informerar-2019_01-version-2_forsta-forsok-forandra.pdf

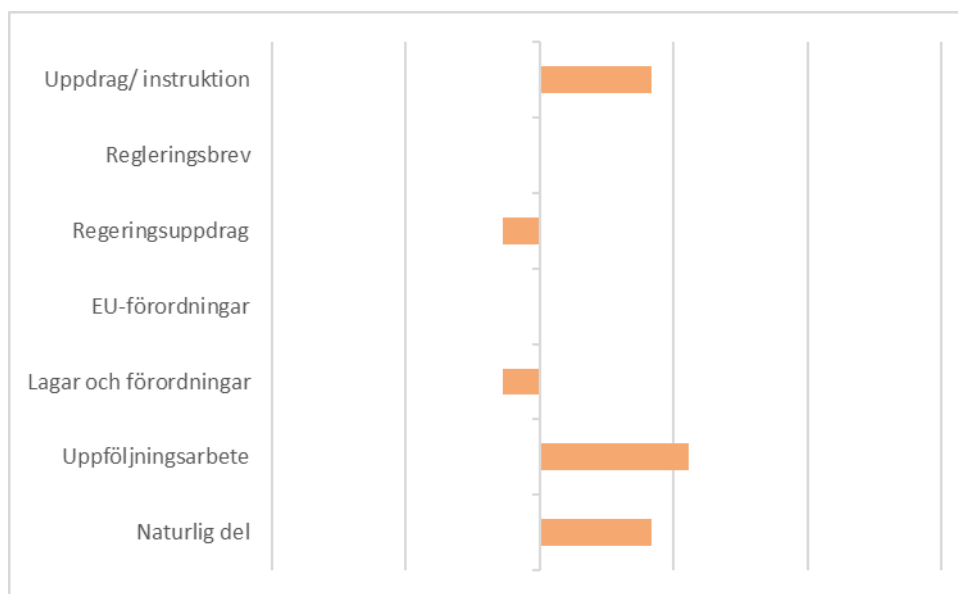
⁴⁰ Många av frågorna i vårt samverkansindex också ingår i mognadsindexet (76%), vilket innebär att samverkansindexet i princip utgör en delmängd av mognadsindexet – en delmängd som indikerar myndigheternas fokus på samverkan som del av deras digitala mognad.

något större i samverkansindexet jämfört med mognadsindexet, med ett lägsta värde av endast 2% positiva svar. Den bäst presterande myndigheten har 61% överensstämmelse med samverkansindexet. Majoriteten av myndigheterna (58%) ligger mellan 11 och 30% (Figur 23).

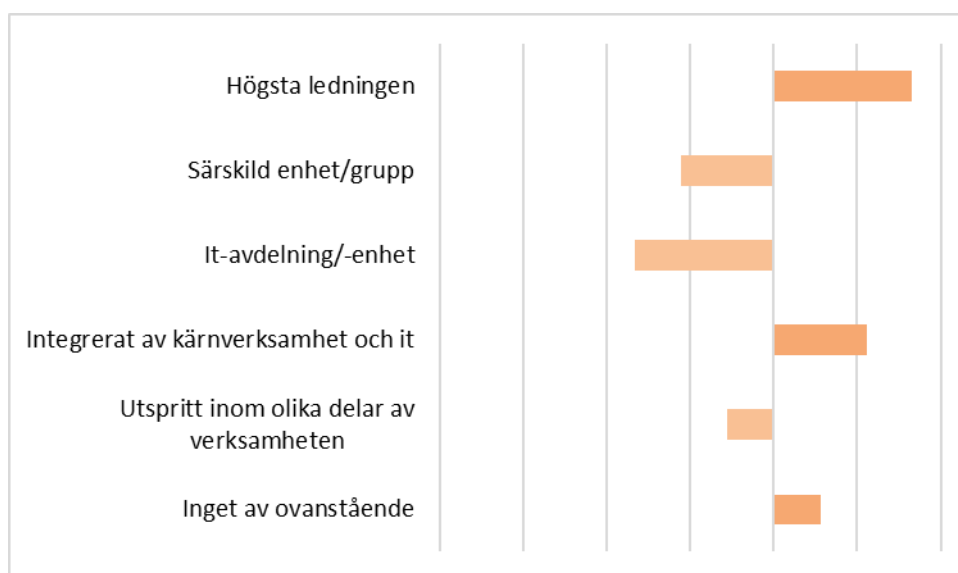


Figur 23. Samverkansindex, antal myndigheter per indexintervall.

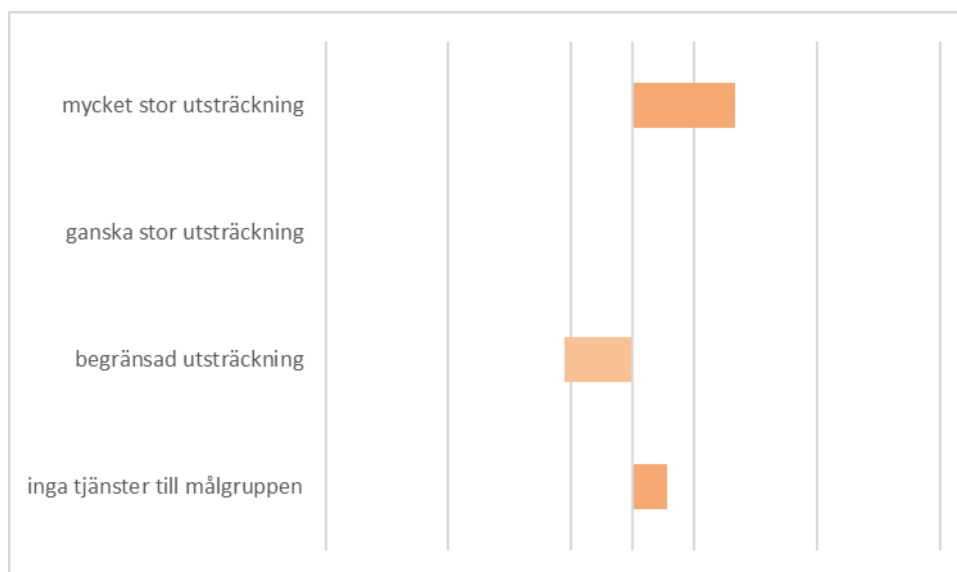
För de myndigheter som presterar bäst i samverkansindexet finns dock några skillnader mot mognadsindexet. Incitamenten är i stort sett desamma, med undantaget att andelen som svarat att utvecklingen av digitala lösningar ingår som en naturlig del i verksamhetsutveckling (Figur 24). I frågan om vem som driver den digitala verksamhetsutvecklingen dominerar högsta ledningen kraftigt (precis som i mognadsindexet) men med ett inte försumbart komplement av ”integrerat kärnverksamhet och it” (Figur 25). Liksom i övriga index är det en negativ korrelation med att den digitala verksamhetsutvecklingen drivs av en särskild enhet eller grupp, av en it-avdelning eller -enhet alternativt om det är utspritt i verksamheten. De bäst presterande myndigheterna inom samverkan har ett större fokus på medborgartjänster än motsvarande myndigheter inom mognadsindexet (Figur 26), men för DIGG-indexet är detta fokus ännu mycket större (jämför Figur 9 och Figur 22).



Figur 24. Samverkansindex, jämförelse högst och lägst presterande, vilka incitament påverkar mest?



Figur 25. Samverkansindex, jämförelse högst och lägst presterande, vem driver digitaliseringen?



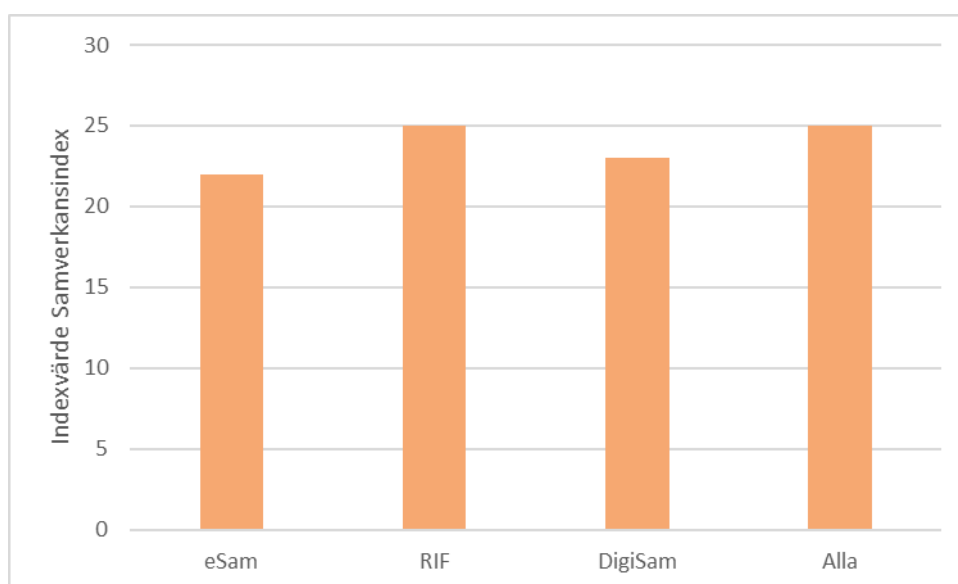
Figur 26. Samverkansindex, jämförelse högst och lägst presterande, erbjuder ni digitala tjänster till medborgare och företag?

För att i någon mån undersöka myndigheternas fokus på samverkan, valde vi att också att titta på om någon av de permanenta samverkansformerna för digitalisering inom offentlig förvaltning eSam⁴¹, Digisam⁴² respektive Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF)⁴³ på något sätt utmärker sig vad gäller samverkan jämfört med hela svarskollektivet. Förvånande nog visade det sig att såväl eSam:s som DigiSam:s respektive medlemmar uppvisar ett lägre samverkansindex än svarskollektivet som helhet, medan RIF-samarbetets medlemmar ligger på samma nivå som medelvärde för samtliga svarande (Figur 27).

⁴¹ eSam utgörs av sina medlemmar: myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som samverkar i frågor kring att ta till vara på digitaliseringens möjligheter (<https://www.esamverka.se/om-esam/om-esam.html>). SKR ingick inte i enkäten men samtliga eSam:s 31 medlemsmyndigheter medverkade.

⁴² Digisam utgörs av 22 aktörer inom den offentliga kultursektorn som samverkar kring frågor för ett digitalt kulturarv, <https://www.digisam.se/om-digisam/>. För DigiSam har vi enkätsvar från 15 av de 24 ingående organisationerna i den ursprungliga samverkansgruppen. Övriga utgörs av organisationer som inte omfattades av enkäten samt 3 museer som valde att inte medverka i enkäten.

⁴³ RIF består av elva rättsvärdande myndigheter som samverkar kring att utveckla och effektivisera informationsutbytet i rättskedjan, se <https://www.bra.se/statistik/kriminalstatistik/rif--bättre-informationsutbyte-i-rättskedjan.html>. Avseende RIF-samarbetet har vi svar från 10 av 11 deltagande statliga myndigheter.



Figur 27. Samverkansindex, jämförelse mellan alla svar och några permanenta samverkansgrupperingar.

Sammantaget ser vi att samverkan uppvisar generellt sett låga indexvärden för det stora flertalet myndigheter trots den uppmärksamhet området har fått under senare år och de ansträngningar som har genomförts bland annat inom ramen för eSamverkansprogrammet. Det är tydligt att området har stor utvecklingspotential oavsett verksamhetstyp och samverkanskonstellation.

I bilaga 4 redovisas vilka frågor som ingår i vårt samverkansindex.

3.4 Teknologiiindex

I januari 2020 konstaterade DIGG i en delrapport till ett regeringsuppdrag om öppna data och artificiell intelligens att användningen av AI-lösningar inom den offentliga förvaltningen bara är i sin linda.⁴⁴ Samtidigt uppskattar man potentialen till 140 mdkr årligen, motsvarande ca 6% av dagens totala offentliga utgifter.⁴⁵ Rapporten redovisar bland annat samhällsutmaningar och makrotrender och konstaterar att AI-relaterade teknologier kan erbjuda en möjlighet att effektivisera offentlig förvaltning och skapa värde och nytta för privatpersoner och företagare. Man understryker samtidigt vikten av tillit till offentlig verksamhet och skapandet

⁴⁴ Främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI Delrapport i regeringsuppdraget I2019/01416/DF || I2019/01020/DF (delvis), s. 25, <https://www.digg.se/4a3a73/globalassets/dokument/publicerat/publikationer/framja-den-offentliga-forvaltningens-formaga-att-anvanda-ai.pdf>

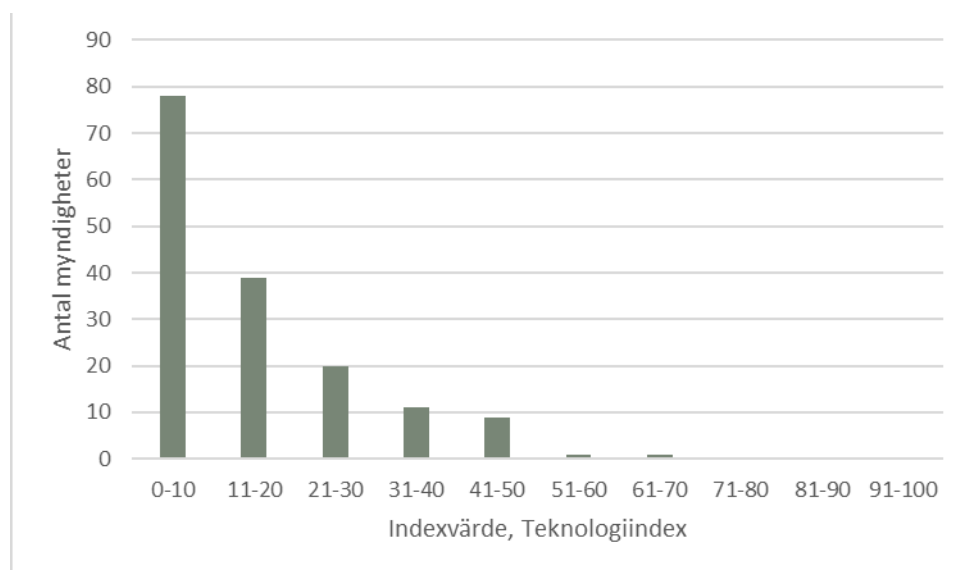
⁴⁵ Se s. 9 i föregående rapport.

av transparenta, humancentrerade system kopplade till etiska, juridiska och säkerhetsmässiga ramverk.

AI-området har fått stor uppmärksamhet under senare år och flera olika uppdrag och undersökningar har genomförts på regeringens initiativ rörande såväl befintliga it-system⁴⁶ som satsningar inom ramen för AI och/eller det vi här kallar ”nya teknologier”.⁴⁷

Vårt teknologiindex omfattar endast en enkätfråga som berör i vilken utsträckning myndigheterna har antingen testat eller i vilken omfattning de implementerat några olika ”tekniker”.⁴⁸

Teknologiindexet uppvisar en helt annan fördelning jämfört med övriga index, det är hela 50 myndigheter (31%) som inte har vare sig testat eller implementerat någon av de efterfrågade teknikerna. Spridningsmässigt ligger indexet mellan 0 och 71% och 49% av myndigheterna återfinns i intervallet 0-10% (Figur 28).



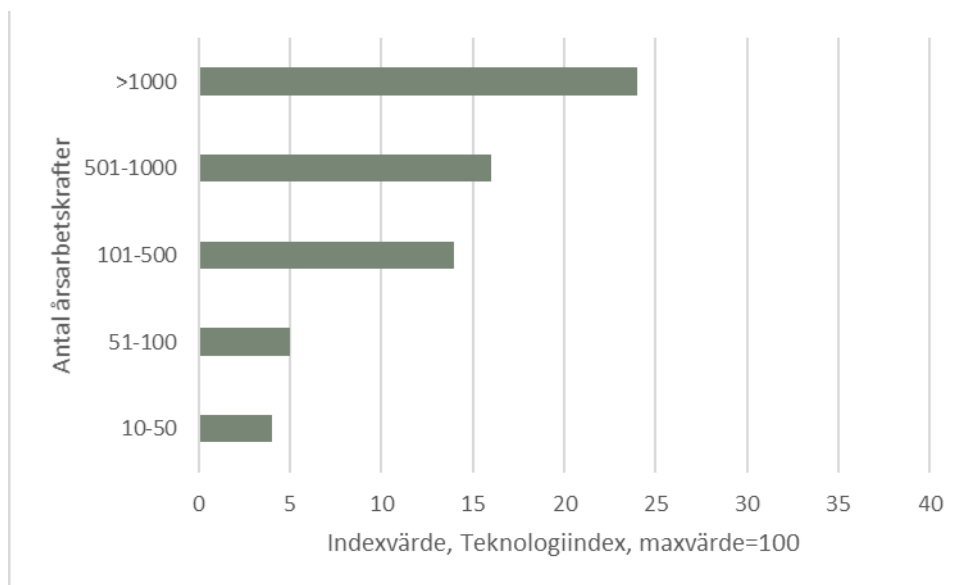
Figur 28. Teknologiindex, antal myndigheter per indexintervall.

⁴⁶ Text Föråldrade it-system - hinder för en effektiv digitalisering (RiR 2019:28) (riksrevisionen.se)

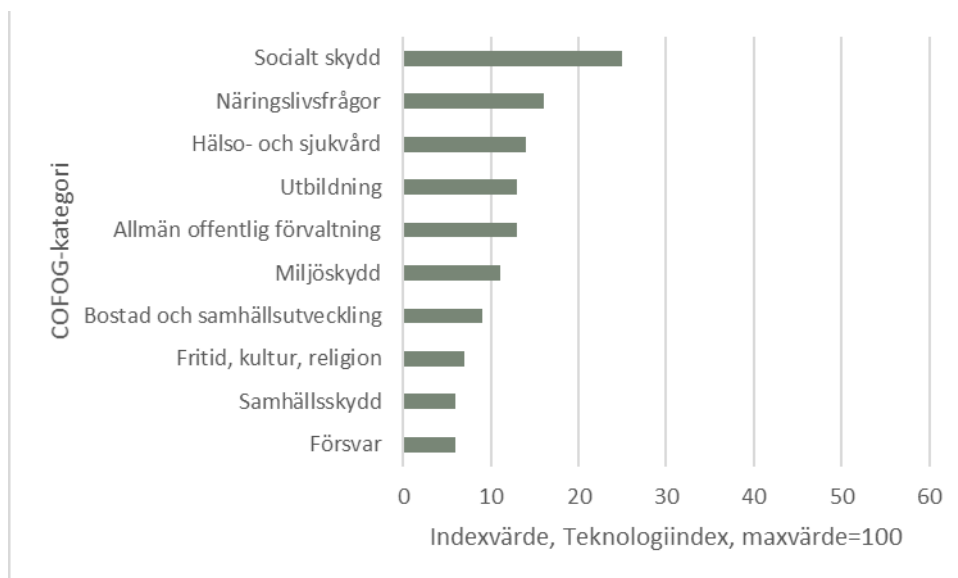
⁴⁷ Vi har i begreppet ”nya teknologier” valt att inkludera vissa former av automatisering trots att text automatiserade beslut funnits i svensk offentlig förvaltning åtminstone sedan 1970-talet (RiR 2020:22 Anpassad.pdf (riksrevisionen.se)). Omfattningen av automatiseringen har dock ökat mycket kraftigt under 2000-talet, baserat på delvis nya tekniker och utvecklingskoncept.

⁴⁸ De tekniker som efterfrågas i enkäten är: Automatiserad handläggning, Automatiserade beslut, Big Data analytics, Maskininlärning, Dialogrobotar, RPA, samt Blockkedjetechnik.

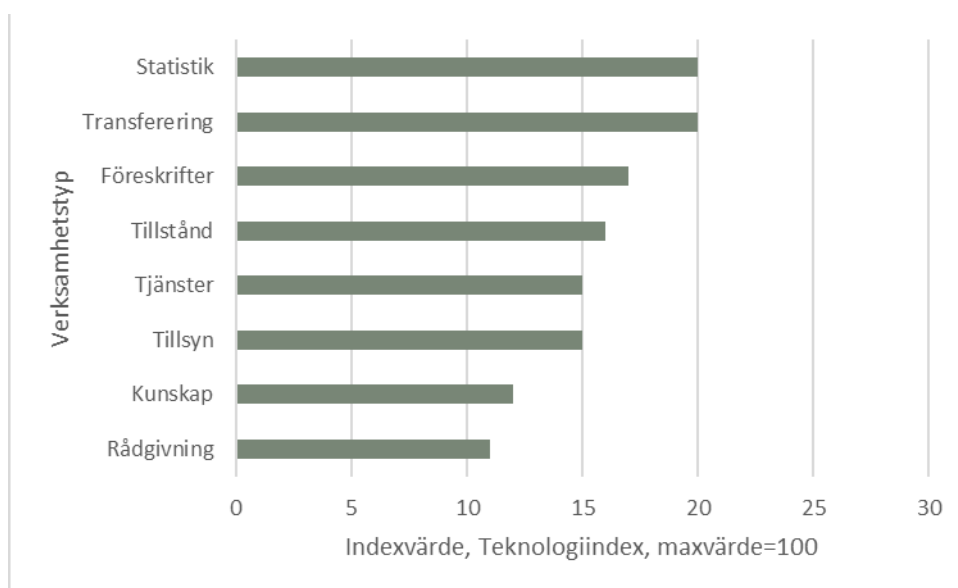
I likhet med DIGG-indexet är det de stora myndigheterna (>1000 årsarbetskrafter) som dominerar med höga värden på teknologiindexet (Figur 29). Bland COFOG-klasserna ligger socialt skydd i topp (Figur 30) och bland verksamhetstyperna når både Tillhandahållande av registerinformation och statistik samt Transfereringsverksamhet upp till 20% vardera (Figur 31).



Figur 29. Teknologiindex, antal myndigheter per antal årsarbetskrafter.

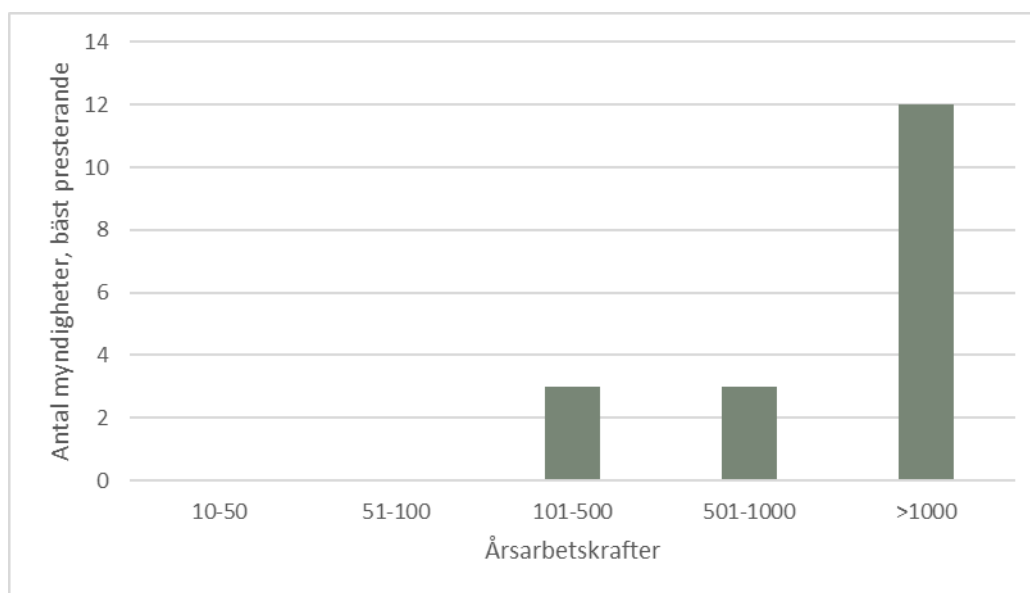


Figur 30. Teknologiindex, antal myndigheter per COFOG-kategori.

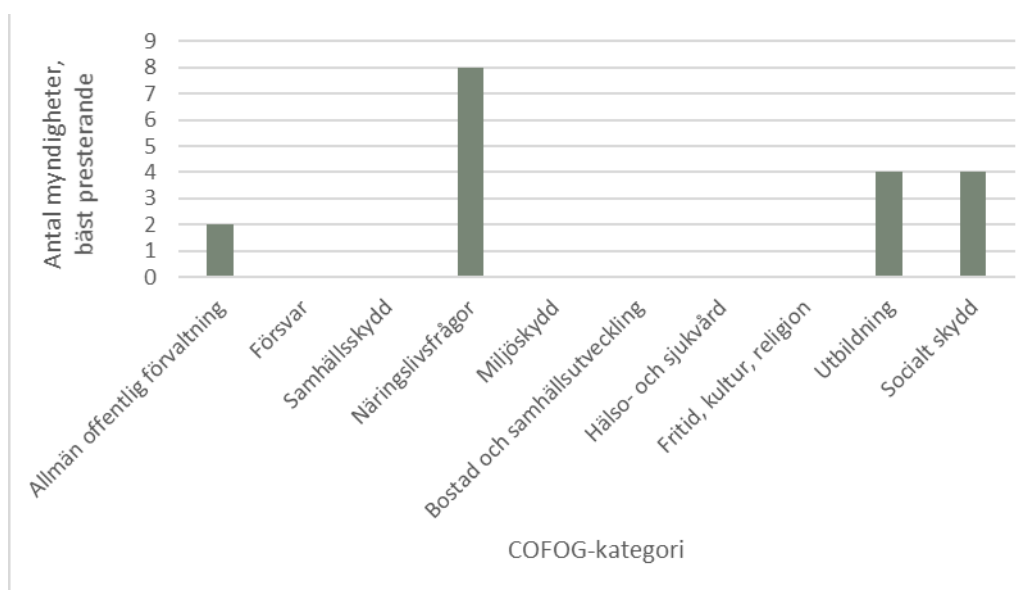


Figur 31. Teknologiindex, antal myndigheter per verksamhetstyp.

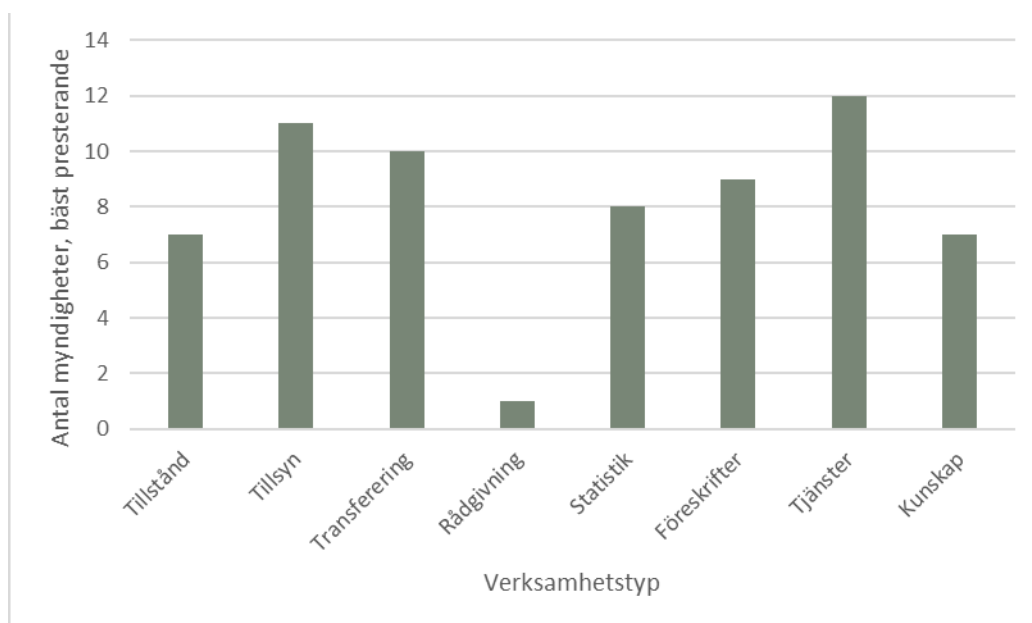
Vid en analys av de bäst presterande myndigheterna blir det än mer tydligt att det är de stora myndigheterna som dominerar (Figur 32). Näringslivsfrågor dominerar kraftigt bland COFOG-klasserna (Figur 33) och bland verksamhetstyperna är det tjänste- och sakproduktion som dominerar med tillsyn på andra plats (Figur 34).



Figur 32. Teknologiindex, bäst presterande, antal myndigheter per antal årsarbetskrafter.



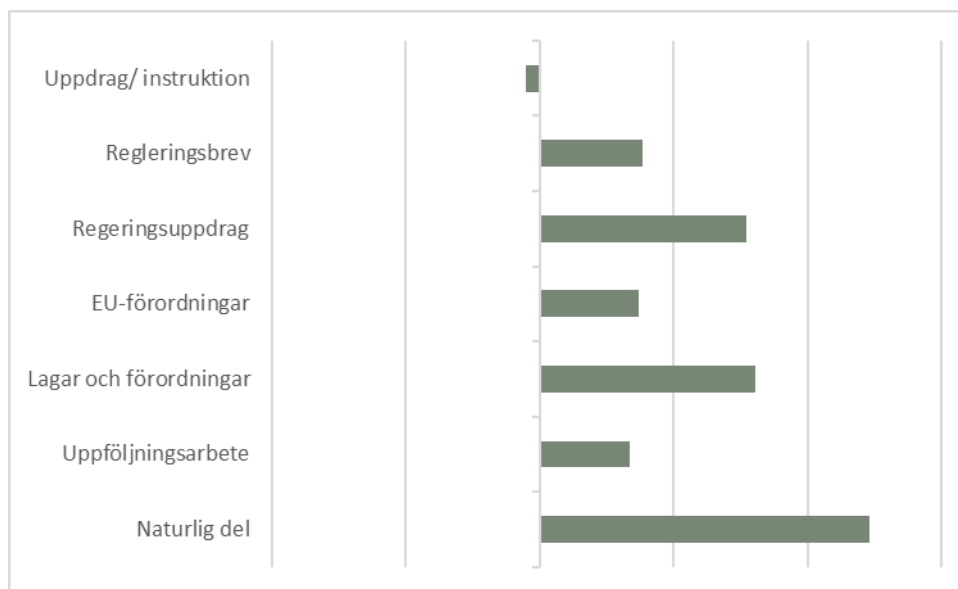
Figur 33. Teknologi, bäst presterande, antal myndigheter per COFOG-kategori.



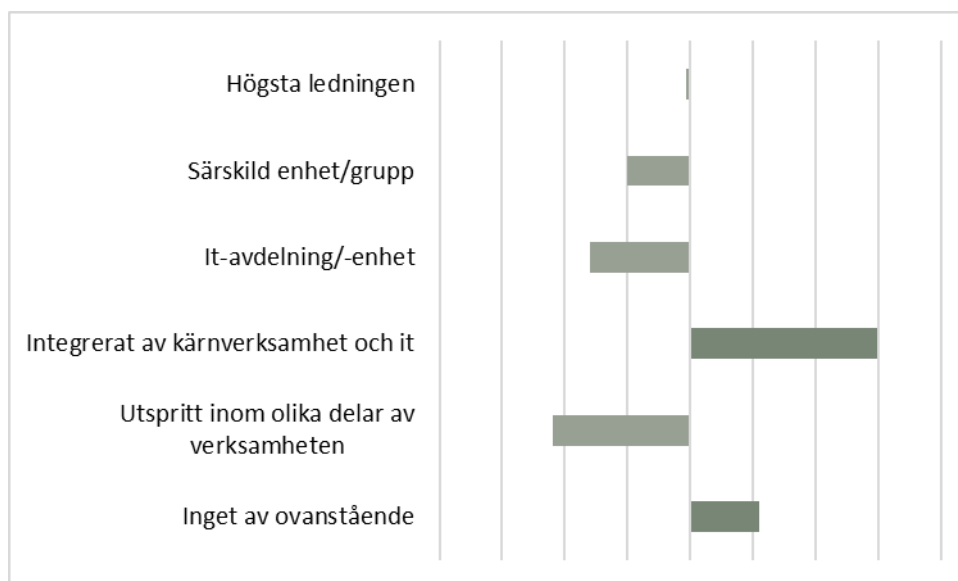
Figur 34. Teknologiindex, antal myndigheter per verksamhetstyp.

Ett brett spektrum av olika incitament påverkar den digitala verksamhetsutvecklingen (Figur 35) för de myndigheter som presterar bäst, den digitala verksamhetsutvecklingen drivs integrerat av kärnverksamhet och it, med negativ korrelation för särskild enhet/grupp, it-avdelning/-enhet respektive utspritt inom

olika delar av verksamheten (Figur 36).⁴⁹ Teknologindexets bäst presterande myndigheter har också den starkaste korrelationen när det gäller att erbjuda digitala tjänster till medborgare/företag och intresseorganisationer (Figur 37).

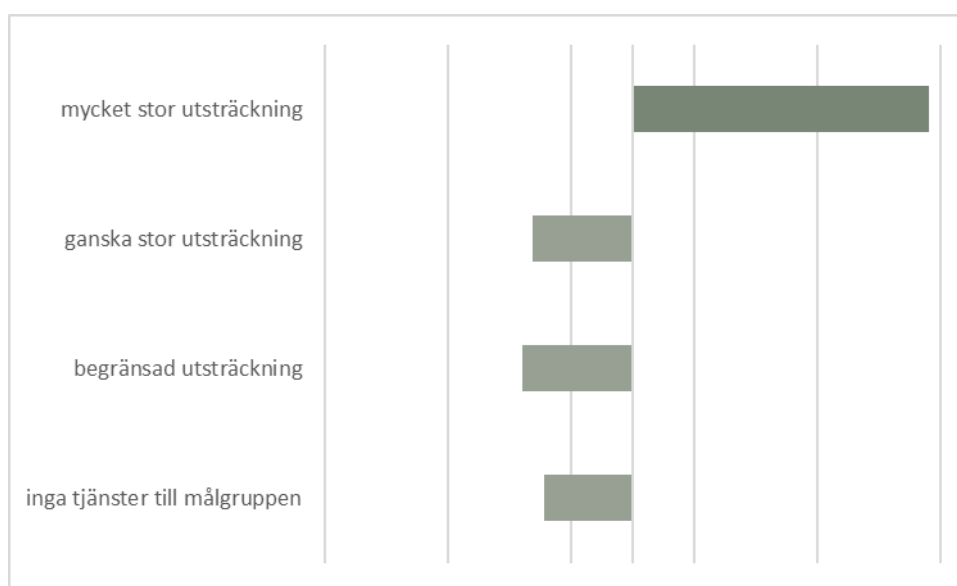


Figur 35. Teknologindex, bäst presterande, vilka incitament påverkar mest?



Figur 36. Teknologindex, bäst presterande, vem driver digitaliseringen?

⁴⁹ För teknologindexet har de lägst presterande myndigheterna utökats till 50 st (dvs de 31% av samtliga myndigheter som har det lägsta resultatet), eftersom det är 50 myndigheter som har siffran 0 i indexvärde.



Figur 37. Teknologiindex, bäst presterande, erbjuder ni digitala tjänster till medborgare och företag?

3.5 Jämförelse med föregående år

Undersökningen av statliga myndigheters digitala mognad och IT-kostnader 2019 genomfördes av DIGG under november 2019 - januari 2020.⁵⁰ Undersökningen 2019 utgick från det arbete som Ekonomistyrningsverket (ESV) tidigare gjort, och de indikatorer de använt i sin uppföljning av statliga myndigheters digitalisering, och dessa skiljer sig därmed avsevärt från årets undersökning. Trots detta finns ett antal frågor som vi bedömer liknar varandra och genom att beakta svaren från föregående års undersökning, kan en kortfattad jämförande analys anses befogad.

Följande områden ingår i jämförelsen med föregående år:

- informationssäkerhet;
- extern och intern uppföljning av digitalisering;
- öppna data;
- inhämtande av uppgifter;
- hinder för digitalisering.

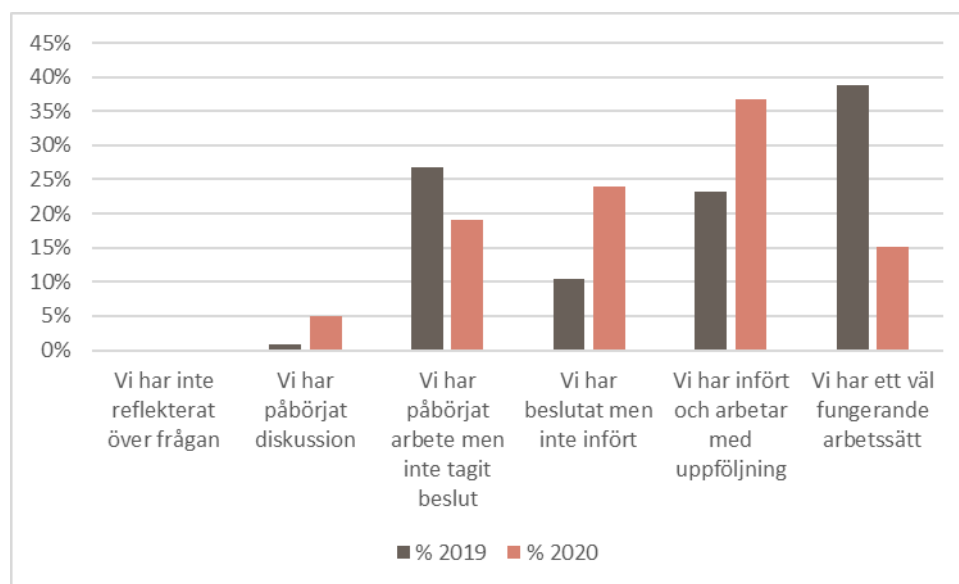
För att ta hänsyn till skillnaderna mellan olika myndigheter valde DIGG i förra årets undersökning att fördela resultatet efter myndighetsgrupperna eSam-

⁵⁰ Myndigheters digitala mognad och it-kostnader (digg.se)

myndigheter; myndigheter i ESV:s tidigare urval (exklusive eSam-myndigheterna) och nytillkomna respondenter i form av mindre myndigheter. Anledningen till detta var främst att kunna ta hänsyn till de relativt stora verksamhets- och storleksmässiga skillnaderna mellan myndigheterna. Eftersom huvudanalysen i denna rapport skärskådar och analyserar dessa aspekter och andra i föregående avsnitt, och att vi utgår från samma urval som föregående år, presenteras föreliggande jämförelse utifrån samtliga respondenter fördelade per år och frågeområde.

3.5.1 Informationssäkerhet

Förra årets undersökning innehöll flera perspektiv på frågan om informationssäkerhet. Här har vi valt att jämföra den fråga där myndigheterna får ange ett nuläge för sitt arbete med informationssäkerhet eftersom den kan visa hur arbetet har fortskridit mellan undersökningsperioderna (Figur 38).⁵¹



Figur 38. Jämförelse 2019-2020, arbete med informationssäkerhet.

Frågan om informationssäkerhet har inte lämnat någon av myndigheterna oberörd – samtliga har reflekterat över den. I förra årets rapport konstaterades bland annat att arbetet med informationssäkerhet fortskrider i olika takt och att

⁵¹ Frågorna och svarsalternativen skiljer sig något mellan undersökningsperioderna och en fullständig jämförelse kan därför inte göras. Båda frågorna är inriktade mot att ange "nuläge" respektive "hur långt man har kommit" i sitt arbete med informationssäkerhet och vi presenterar resultatet utifrån de svarsalternativ som är mest lika.

det var anmärkningsvärt att det finns myndigheter som ännu inte påbörjat ett arbete för att ta fram en strategi för informationssäkerhetsarbetet.⁵² Det senare perspektivet är en slutsats som fortfarande är giltig, sett utifrån att det finns en grupp myndigheter som endast påbörjat diskussionen, och som tagit beslut om att arbeta med frågan, men inte infört informationssäkerhetsarbetet.

Jämförelsen med förra året visar samtidigt att arbetet med informationssäkerhet går framåt och att mognaden i frågan tycks ha ökat. Andelen som till exempel har beslutat om informationssäkerhetsarbete men ännu inte infört det har ökat betydligt, samtidigt som de som faktiskt har infört informationssäkerhetsarbetet och följer upp det har blivit markant fler. Att gå från att införa till att även följa upp är ett viktigt och omfattande steg. Att vi då ser en relativt stor minskning i andelen myndigheter som anger att de har ett väl fungerande arbetssätt kan tyda på att insikten och mognaden i frågan har ökat. Man inför och följer upp arbetet i större utsträckning och kan då behöva justera och ändra sin uppfattning om vad som är väl fungerande. En ytterligare förklaring till den negativa utvecklingen här är att kraven på informationssäkerhetsarbetet i via lag och föreskrift har ökat under de senare åren.⁵³ Därutöver har säkerligen Schrems II-domen och frågan om överföring av personuppgifter till tredje land skapat osäkerhet.⁵⁴ Slutligen gällande det negativa utfallet att ha påbörjat arbetet men inte tagit beslut om införande, kan tyda på en något optimistisk bedömning av frågan vid förra undersökningen.

3.5.2 Extern och intern uppföljning av digitalisering

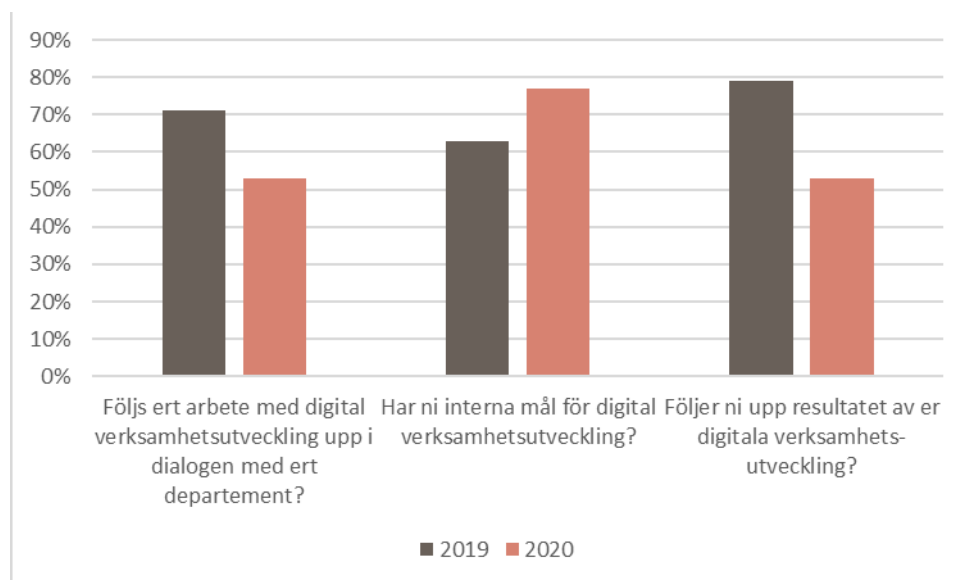
Myndigheter styrs via instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag och följs bland annat upp inte minst via myndighetsdialogen. Därutöver förekommer att myndigheterna själva sätter upp mål och följer upp huruvida dessa uppnås internt. Härvid finns tre snarlika frågor som kan jämföras: om myndigheternas arbete följs upp i dialogen med sitt departement, om myndigheten har interna mål

⁵² Myndigheters digitala mognad och it-kostnader – En enkätundersökning riktad till statliga myndigheter (Dnr: 2019-469), s. 23.

⁵³ Se säkerhetskyddslag (2018:585) och ”föreskriftspaketet” för informations säkerhet från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/systematiskt-informationssakerhetsarbete/foreskrifter-och-vagledning/> (besökt 2021-05-27)

⁵⁴ Se om Schrems II-domen <https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/det-har-galler-enligt-gdpr/overforing-till-tredje-land/schrems-ii-domen-overforingar-till-tredje-land/> (besökt 2021-05-28)

för digitaliseringen och om myndigheterna följer upp digitaliseringen internt (Figur 39).⁵⁵



Figur 39. Jämförelse 2019-2020, uppföljning av arbete med digital verksamhetsutveckling.

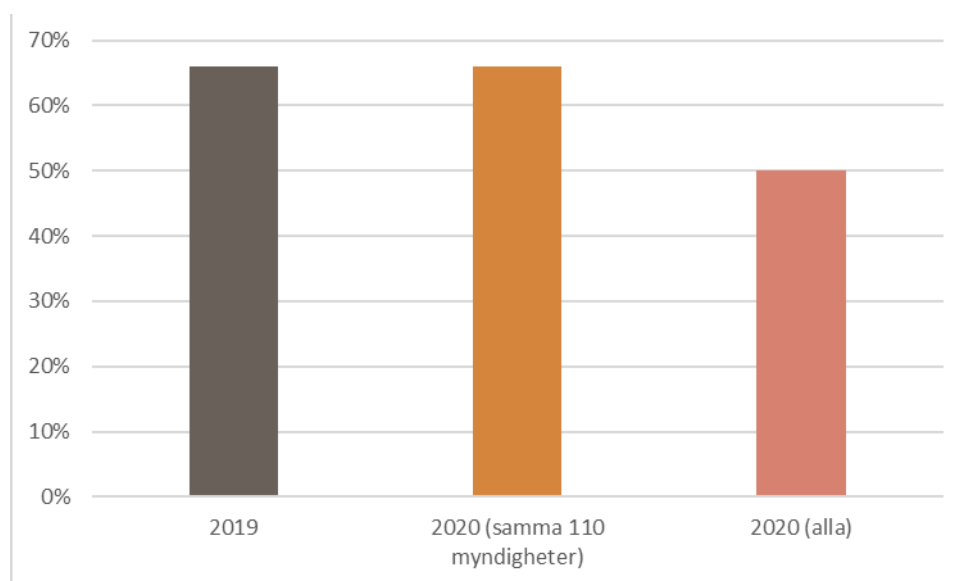
I jämförelse med föregående mätning visar utfallet en negativ trend för uppföljning av digitaliseringen både mot departement och internt, medan andelen myndigheter som sätter upp interna mål för digitaliseringen ökar från 63 till 77 %. Förmågan att utkräva ansvar och analysera samt följa utvecklingen kan ses som viktiga komponenter för att driva och utveckla digitaliseringen. Att det kan finnas en tendens till att dessa minskar bör följas mer noggrant vid nästa undersökning. Sett utifrån de myndigheter som tillhör Kultur-, Miljö-, Utbildning- eller Utrikesdepartementet anger endast hälften eller färre att deras arbete med digital verksamhetsutveckling följs upp i myndighetsdialogen.

3.5.3 Öppna data

Som framgår av avsnitt 3.1.4 ovan är öppna data ett område som prioriteras högt. Föregående års rapport från DIGG konstaterade bland annat att "[...] samtidigt som många myndigheter uppger att de publicerar öppna data och arbetar aktivt

⁵⁵ Som i föregående avsnitt om informationssäkerhet skiljer sig frågorna på vissa delar, som exempelvis att undersökningen för 2019-2020 frågar om "digitalisering" medan föreliggande undersökning frågar om "digital verksamhetsutveckling". Frågan om den interna uppföljningen av den digitala verksamhetsutvecklingen är också mer komplex i 2020 års undersökning. Det resultat som redovisas på denna fråga för 2020 är en sammanvägning av 6 olika delfrågor.

för vidareutnyttjande är det mycket få som i praktiken publicerar sina data på den nationella dataportalen.”⁵⁶ Även om omfattningen av publicering av öppna data på dataportalen inte undersöks här, är kommentaren från föregående år belysande dels utifrån att vid en jämförelse med samma 110 myndigheter som svarade på frågan i föregående undersökning är andelen myndigheter som säger sig publicera öppna data oförändrad, dels att när vi inkluderar årets nytillkomna respondenter blir andelen myndigheter som anger att de publicerar öppna data färre (Figur 40).⁵⁷



Figur 40. Jämförelse 2019-2020, andel myndigheter som tillgängliggör information som öppna data.

Utvecklingen på området öppna data tycks därför stå still utifrån vad vi kan se i detta material, trots att det troligen tillkommit fler tjänster och datamängder mellan undersökningsperioderna. Att inte mer öppna data publiceras över tid går i linje med resultatet i avsnittet 3.1.4, där vi bland annat konstaterade hur spridda de olika typerna av information är som publiceras, och att de publiceras i statiska former (word och PDF snarare än API:er).

Utfallet här kan även kopplas till avsnitt 4.3 om sambandet mellan öppenhet och öppna data, där vi drar slutsatsen att myndigheterna fortsätter publicera det de kan

⁵⁶ Myndigheters digitala mognad och it-kostnader – En enkätundersökning riktad till statliga myndigheter (Dnr: 2019-469), s. 31.

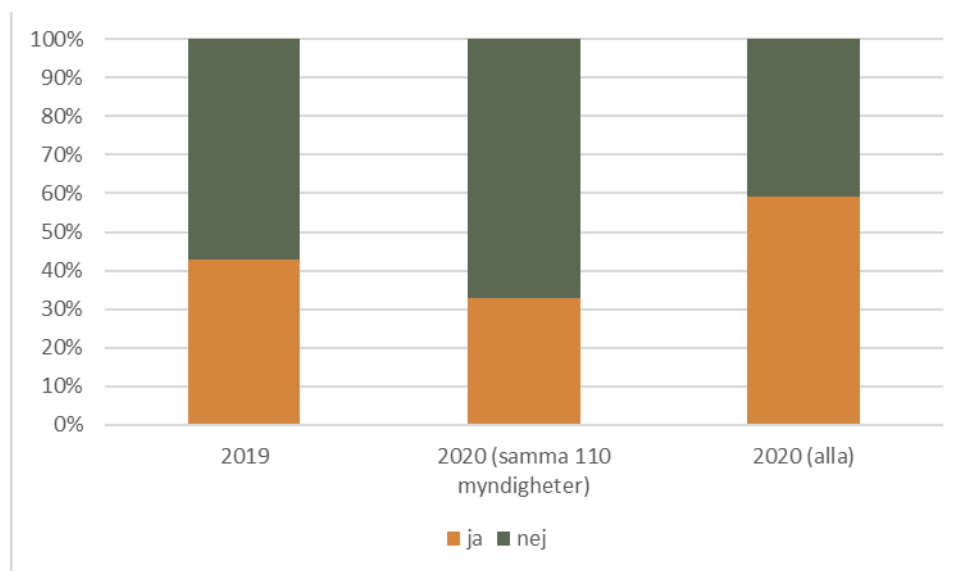
⁵⁷ Även här är frågan i 2020 års undersökning mer komplex och innefattar 8 olika datatyper och ett fritextalternativ.

och är vana vid. Vi tolkar det som att de därmed är beroende av ett slags informationsarv, snarare än att se potentialen i att dela data på nya sätt och göra det mer åtkomligt ur ett vidareutnyttjandeperspektiv.

3.5.4 Inhämtande av uppgifter

Att minska uppgiftslämnarbördan för enskilda och företag i deras interaktioner med myndigheter är en viktig fråga ur ett digitaliseringsperspektiv. Härvid gäller inte minst att leva upp till principen om att man som medborgare eller företag bara ska behöva lämna ”en uppgift en gång” till det offentliga (*the once only principle*).

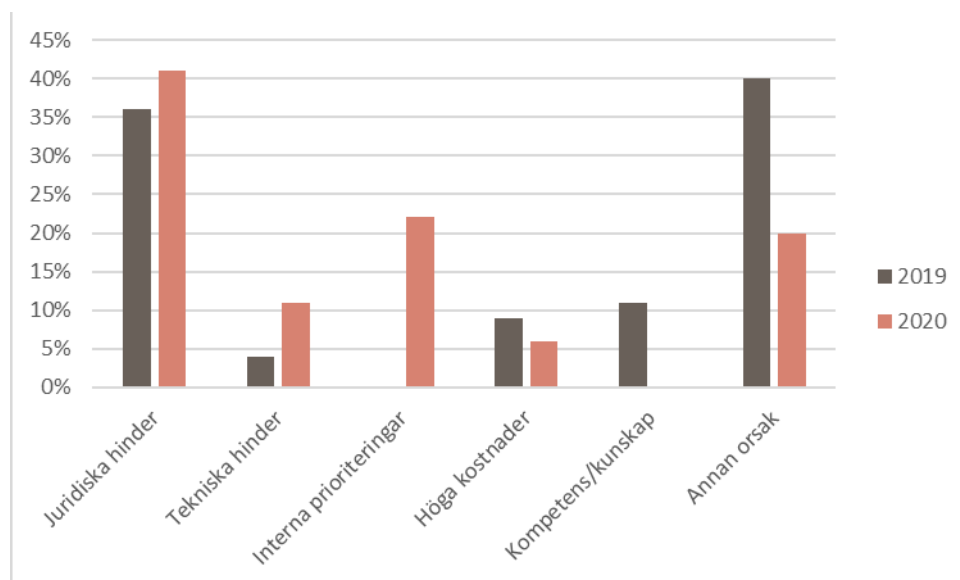
När vi jämför utvecklingen hos de 110 myndigheter som i denna och föregående undersökning svarat på frågan om de inhämtar uppgifter från enskilda som redan finns hos andra offentliga organisationer, har andelen som säger sig göra detta minskat, vilket är en positiv utveckling (Figur 41). Om vi däremot inkluderar även nytillkomna respondenter i jämförelsen med föregående år ser vi att andelen myndigheter som frågar enskilda om uppgifter som redan finns hos andra offentliga aktörer har ökat. Härvid kan vi se ett relativt sett fortsatt stort behov av samverkan och delning av information mellan offentliga aktörer.



Figur 41. Jämförelse 2019-2020, andel myndigheter som frågar enskilda om uppgifter som redan finns hos andra offentliga organisationer.

Om vi tittar djupare på frågan ser vi även några faktorer som kan förklara tendensen att fler myndigheter frågar enskilda efter uppgifter som redan finns.

Interna prioriteringar har uppkommit som en förhållandevis viktig faktor, tillsammans med tekniska och juridiska hinder, medan kostnadsaspekten minskar i betydelse (Figur 42).⁵⁸



Figur 42. Jämförelse 2019-2020, andel myndigheter som uppger ganska eller mycket stora hinder som skäl till varför de frågar enskilda om uppgifter.

3.5.5 Hinder för digitalisering

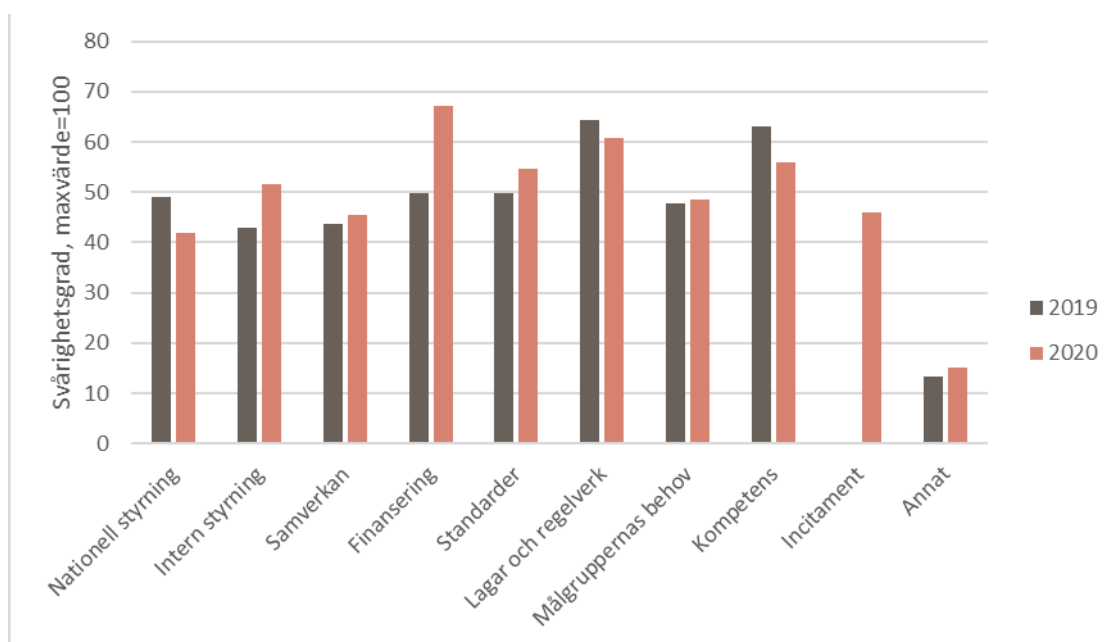
Föregående undersökning slog fast att "[d]e mest framträdande problemområdena som myndigheterna själva bedömer för den digitala utvecklingen är befintliga lagar och regler, samt tillgång till nödvändig kompetens. Av de myndigheter som besvarade enkäten anger 55 procent att området befintliga lagar och regler utgör ett ganska eller mycket stort hinder för digital utveckling".⁵⁹

I årets undersökning uppfattas fortfarande lagar och regelverk samt kompetens som hinder för den digitala utvecklingen. Juridiska aspekter och kompetens återkommer även i kommentarerna i utfallet på "annat" (Figur 43). Samtidigt lyfte föregående undersökning fram, med stöd i andra rapporter, att det inte är lagar och regler i sig som nödvändigtvis är problemet, utan osäkerheten kring hur man ska tolka dem.⁶⁰

⁵⁸ Frågan om kompetens/kunskap ingick inte i årets enkätundersökning.

⁵⁹ Myndigheters digitala mognad och it-kostnader – En enkätundersökning riktad till statliga myndigheter (Dnr: 2019-469), s. 34.

⁶⁰ Ibid.



Figur 43. Jämförelse 2019-2020, myndigheternas upplevelse av olika hinder för digital verksamhetsutveckling.

Det som skiljer sig i årets undersökning är att finansieringen seglat upp som det största hindret. Vad gäller finansieringsfrågan har ESV lyft fram att finansieringen av digital infrastruktur skiljer sig från liknande områden som transport och krisberedskap i avsaknaden av styrningskapacitet, och de föreslår därför att digitala investeringar bör kunna styras som samhällsinvesteringar med den ökade strategiska styrning som detta innebär.⁶¹

I svarsalternativet "annat" nämner respondenterna flera faktorer, bland annat: otydligheter kring informationshantering och EU-domstolens dom Schrems II; att det är komplext att upphandla IT-utveckling; och avsaknad av gemensam nationell digitaliseringsstrategi.

4 Analys

Det finns mer eller mindre utbredda antaganden kring digitaliseringsutvecklingen inom den offentliga förvaltningen, liksom det också finns olika idéer och slutsatser

⁶¹ Rapport Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur (ESV 2020:23), <https://www.esv.se/contentassets/4f071b4bf3754c46baa037b9ebf0b42f/2020-23-styrning-och-finansiering-av-forvaltningsgemensam-digital-infrastruktur.pdf>, s. 6-7.

kring vilka företeelser som är förutsättningsskapande för en ändamålsenlig digitalisering. Vi har valt att diskutera några aktuella områden där vi ser att vårt material kan tillföra nya insikter.

4.1 Två grupper av myndigheter

Totalt sett är det 47 unika myndigheter som uppvisar de högsta indexvärdena i samtliga index⁶². Det finns dock avsevärda skillnader mellan topppresterarna i de olika indexen och i princip går det att skapa två grupper med olika karakteristika, dels de myndigheter som presterar bäst i teknologi- och DIGG-indexen (TD-gruppen, 29 unika myndigheter), dels de myndigheter som presterar bäst i mognads- och samverkansindexen (MS-gruppen, 21 unika myndigheter).

I korthet är många av myndigheterna i TD-gruppen stora, medborgarnära myndigheter med stora ärendevolymmer. Många av dem är dessutom eSam-myndigheter (61%, 17 st).⁶³ TD-myndigheterna får sina incitament till digital verksamhetsutveckling genom i första hand regeringsuppdrag och regleringsbrev, och digitaliseringssträvandena drivs i huvudsak integrerat av kärnverksamhet och it.⁶⁴ Alla verksamhetstyper finns med i TD-gruppen, men tjänste- och sakproduktion dominerar, därefter kommer tillsyn och transferering. COFOG-kategorin näringslivsfrågor är också dominant, för teknologiindexet ligger socialt skydd på andra plats, för DIGG-indexet är det utbildning på andra plats bland COFOG-kategorierna. I denna typ av transaktionstunga myndigheter med en ofta lång historia av digitalisering (genom först E-delegationen⁶⁵ och därefter eSam) kan det också tyckas naturligt att DIGG- och teknikfrågor dominerar utvecklingen (digital infrastruktur, nya teknologier). Vid en kontroll av vilka frågor som skiljer de bäst presterande i DIGG-indexet från svarskollektivet som helhet förstärks bilden av fokus på infrastruktur, digitala tjänster och teknik. De frågor där skillnaden är störst för DIGG-indexet listas i Tabell 1.

⁶² Dvs en sammanräkning av unika förekomster av bäst presterande myndigheter, identifierade i respektive index.

⁶³ www.esamverka.se

⁶⁴ Vårt material visar ett tydligt samband mellan vem som driver utvecklingen och respektive indexgrupp, men det finns en risk att övertolka detta. I en större organisation är det möjligen troligare att verksamhetsföreträdare svarar på enkäten (snarare än den högsta ledningen) och det är inte självklart att verksamhet och högsta ledning har samma uppfattning om vem som driver utvecklingen. Undersökningen är trots allt en självskattning.

⁶⁵ [sou-2015-66.pdf \(regeringen.se\)](http://sou-2015-66.pdf(regeringen.se))

Tabell 1. De 10 viktigaste särskiljande frågorna mellan de som presterat bäst i DIGG-indexet och hela svarskollektivet.

Fråga	Svar
Använder ni er av Svenskt ramverk för digital samverkan?	Ja
Använder ni specifikt systemstöd för löpande ekonomiskt arbete?	Vi köper tjänsten av Statens Servicecenter
Har ni digitala tjänster som kräver att användaren loggar in med e-legitimation?	Ja
Är det möjligt att använda utländska e-legitimationer i era digitala tjänster?	Det går att välja utländsk elektronisk identifiering
Använder ni specifikt systemstöd för arkiv?	Vi använder en förvaltningsgemensam tjänst
Berörs ni av Single Digital Gateway, SDG-förordningen?	Ja eller Nej (inte osäker)
Använder ni specifikt systemstöd för hantering av ankommande fakturor?	Vi köper tjänsten av Statens Servicecenter
Tillgängliggör ni digital information för vidareutnyttjande?	Ja
Använder ni specifikt systemstöd för beställning av varor och tjänster?	Vi köper tjänsten av Statens Servicecenter
Använder ni digital post (Mina meddelanden) för utskick till privatpersoner, företag och intresseorganisationer?	Ja, för ett flertal eller samtliga våra utskick

Myndigheterna i MS-gruppen är däremot betydligt mindre, gruppen domineras av myndigheter med mellan 10 och 50 årsarbetskrafter, och man erbjuder inte medborgartjänster alls i samma utsträckning. Endast en av 21 myndigheter är medlem i eSam. Incitamenten för den digitala verksamhetsutvecklingen kommer huvudsakligen från instruktionen och i andra hand från det egna uppföljningsarbetet, och arbetet drivs av högsta ledningen, med ett visst inslag av kärnverksamhet och it i kombination (framför allt hos de myndigheter som får höga indexvärden på samverkan). Det är fortfarande näringslivs- och utbildningsfrågor som dominerar, men också allmän offentlig förvaltning och kultur. När det gäller verksamhetstyper är det tjänste- och sakproduktion, tillsyn och kontroll samt kunskapsproduktion som dominerar, och man har generellt ett större inslag av "mjuka" verksamheter (kultur, analys, kunskap) jämfört med TD-gruppens ärendetunga verksamheter. Likaså bekräftas vid en kontroll av särskiljande frågor för höga poäng inom samverkansindexet slutsatsen att organisationskulturen spelar större roll än infrastruktur och teknik när det gäller att prestera väl här. De frågor där skillnaden är störst för samverkansindexet listas i Tabell 2.

Tabell 2. De 10 viktigaste särskiljande frågorna mellan de som presterat bäst i samverkansindexet och hela svarskollektivet.

Fråga	Inga eller få hinder
Hinder för att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande	Intresset i verksamheten är bristfälligt
Hinder för samverkan med andra kopplat till utveckling av digitala lösningar	Brist på individer med rätt kompetens och engagemang
Hinder när det gäller att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande	Bristande kompetens inom området
Hinder för digital verksamhetsutveckling hos er	Svårigheter att samverka med andra aktörer
Hinder för samverkan med andra kopplat till utveckling av digitala lösningar	Ovilja till samarbete inom vår egen organisation
Hinder för er återanvändning av olika typer av lösningar	De digitala lösningar som är relevanta för oss att återanvända saknar externa gränssnitt
Hinder för samverkan med andra kopplat till utveckling av digitala lösningar	Osäkerhet när det gäller värdet av att samverka
Hinder för samverkan med andra kopplat till utveckling av digitala lösningar	Avsaknad av en gemensam plattform för samverkan/ samutveckling/ innovation
Hinder för samverkan med andra kopplat till utveckling av digitala lösningar	Brist på ett gemensamt språk som gör att vi lätt kan förstå varandra
Hinder när det gäller att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande	Befintliga it-system

Det är dock värt att notera att samtliga 10 särskiljande frågor för de bäst presterande myndigheterna i samverkansindexet som redovisas i Tabell 2 är "hinder-frågor" (detsamma gäller även för de bäst presterande inom mognadsindexet; samtliga översta 10 särskiljande frågor utgörs av "hinder-frågor"). En möjlig förklaring kan vara att det är lättare att skapa en gemensam organisationskultur i en mindre organisation. Det skulle också kunna vara så att de största problemen eller hindren upplevs i kontakterna med privatpersoner, företag och intresseorganisationer. I myndigheter med en mindre omfattande medborgarkontakt finns dels inte samma behov av digitala lösningar riktade till dessa målgrupper, dels uteblir självklart också de eventuella problem eller svårigheter som uppstår i en sådan kontakt.

Samtidigt kan det vara problematiskt att grunda hög prestation på avsaknad av (i första hand) organisatoriska hinder. Det finns dock områden där de bäst presterande myndigheterna inom MS-gruppen utmärker sig, dessa redovisas i Tabell 3. Dessa särskiljande frågor handlar i mycket stor utsträckning om samverkan, inklusive att underlätta för andra aktörer att återanvända det egna utvecklingsarbetet.

Tabell 3. MS-gruppen, särskiljande frågor som ej utgörs av ”hinder-frågor”.

Fråga	Svar
Hur ser er samverkan med andra ut kopplat till utveckling av digitala lösningar?	Vi samverkar genom arbete kring juridiska aspekter
Underlättar ni för andra offentliga aktörer att återanvända ert utvecklingsarbete?	Vi delar efter förfrågan dela med oss av underlag, arkitekturmönster, lösningar etc
Följer ni upp resultatet av er digitala verksamhetsutveckling?	Vi följer upp våra digitala lösningars användbarhet/ tillgänglighet
Underlättar ni för andra offentliga aktörer att återanvända ert utvecklingsarbete?	Vi erbjuder externa gränssnitt till våra digitala tjänster (t ex genom öppna API:er)
Hur ser er samverkan med andra ut kopplat till utveckling av digitala lösningar?	Vi erbjuder gemensamma integrerade digitala tjänster tillsammans med andra
Hur ser er samverkan med andra ut kopplat till utveckling av digitala lösningar?	Vi tillhandahåller gemensamma digitala kontaktpunkter tillsammans med andra (t ex för vägledning, information eller tillgång till digitala tjänster)
Underlättar ni för andra offentliga aktörer att återanvända ert utvecklingsarbete?	Vi publicerar underlag, arkitekturmönster, lösningar etc öppet
Bedriver ni systematiskt arbete för att arbeta med it-arkitektur?	Ja
Underlättar ni för andra offentliga aktörer att återanvända ert utvecklingsarbete?	Vi skapar kataloger över de digitala tjänster, samverkanslösningar mm som vi utvecklar

Under åren har mycket energi lagts på TD-gruppens utveckling, vilket är naturligt då dessa myndigheter har stora ärendevolymer och omfattande kontakt med medborgare, företag och intresseorganisationer. En ökad god digitalisering i dessa myndigheter ger en direkt återkoppling i förbättrad service till samhällets målgrupper. Det kan dock tyckas förvånande att myndigheterna i TD-gruppen ligger under medelvärdet för hela svarskollektivet, både vad gäller mognad och samverkan. Detta skulle kunna ha att göra med storleken på myndigheterna i TD-gruppen, mindre myndigheter (som är i minoritet i denna grupp) kan behöva samverka mer för att klara sin digitaliseringsresa.

TD-gruppens digitaliseringsarbete får mycket uppmärksamhet och de driver utvecklingen på infrastruktur- och tjänstesidan. Sett utifrån ett nationellt perspektiv med de satsningar och diskussioner som varit inom områdena Digitalt först,⁶⁶ arbetet med e-delegationen⁶⁷ och den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen och myndigheterna inom TD-gruppen, får kanske MS-myndigheternas arbete med digital verksamhetsutveckling betraktas som att ha

⁶⁶ Se mer om Digitalt först här <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/digital-forvaltning/> (besökt 2021-06-01)

⁶⁷ Se om e-delegationen: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/06/e-delegationen-overlamnar-sitt-slutbetankande/> (besökt 2021-06-01)

skett mer i det tysta och de har i stället satsat på att utveckla samverkan, processer och rutiner, snarare än infrastruktur och teknik.

4.2 Om vad som driver den digitala verksamhetsutvecklingen

Frågan om vem eller vad som driver den digitala verksamhetsutvecklingen, och hur myndigheterna ska styras för att vi ska få ut största möjliga effekt ur digitaliseringsarbetet är i högsta grad både levande och aktuell. Statskontoret och DIGG har under det senaste året redovisat slutsatser utifrån ett regeringsuppdrag om styrning av digitala investeringar i offentlig förvaltning⁶⁸ och i DIGG:s rapport framhålls hur digitaliseringen av offentlig sektor i allt större utsträckning kommer att "handla om gemensamma lösningar", att teknikutvecklingen går snabbt och att det digitala landskapet är föränderligt.⁶⁹ Ändamålsenlig styrning, såväl internt i myndigheterna som från regeringens sida, måste således kunna hantera styrningen av såväl det gemensamma som det specifika arbetet, och samtidigt kunna klara snabba omställningar och fokusskiften.

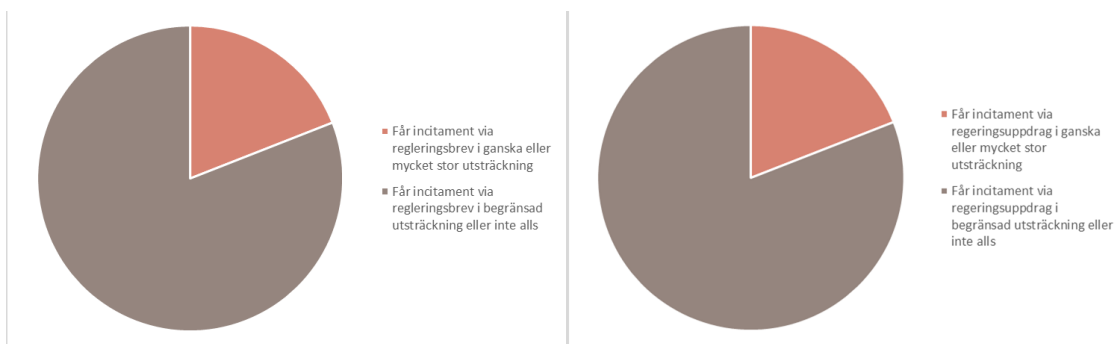
Föreliggande enkätundersökning kan givetvis inte ge alla svar, men genom att titta på de myndigheter som presterat bäst kan vi få en indikation på vilka faktorer i form av incitament och styrningar som skulle kunna vara viktiga.

Vi har valt att titta på styrmedlen regleringsbrev, regeringsuppdrag och om myndigheterna följs upp i myndighetsdialogen med avseende på digital verksamhetsutveckling. I vårt material är det mycket tydligt att de myndigheter som presterar bäst också följs upp i myndighetsdialogen, medan incitament via regleringsbrev och regeringsuppdrag inte verkar påverka lika mycket. Detta gäller i allra högsta grad MS-gruppen (Figur 44, Figur 45), men också TD-gruppen som ändå har sina starkaste incitament i regleringsbrev och regeringsuppdrag (Figur 46, Figur 47).⁷⁰

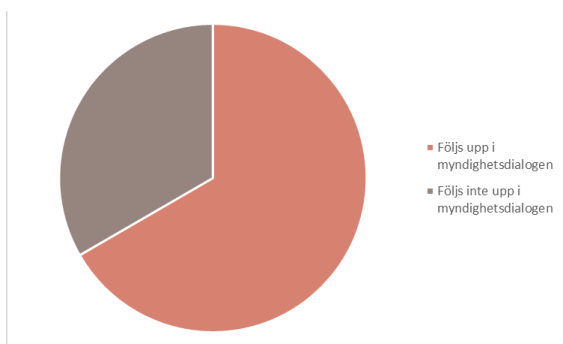
⁶⁸ Infrastrukturdepartementet (2020). Uppdrag att analysera och ta fram förslag på utvecklad styrning av digitala investeringar i offentlig förvaltning. Regeringsbeslut I2020/00420/DF

⁶⁹ [Styrning av digitala investeringar \(digg.se\)](https://digg.se)

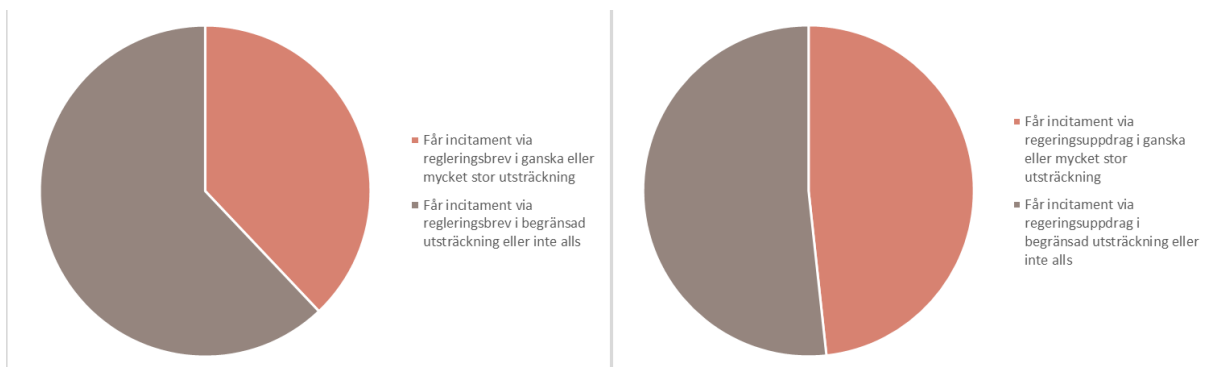
⁷⁰ Som en kontroll av denna utsaga tittade vi också på de myndigheter som har de lägsta indexvärdena. Resultatet blev att av de 76 unika myndigheterna i denna grupp följs 45% upp i myndighetsdialogen, medan 55% inte blir uppföljda med avseende på den digitala verksamhetsutvecklingen.



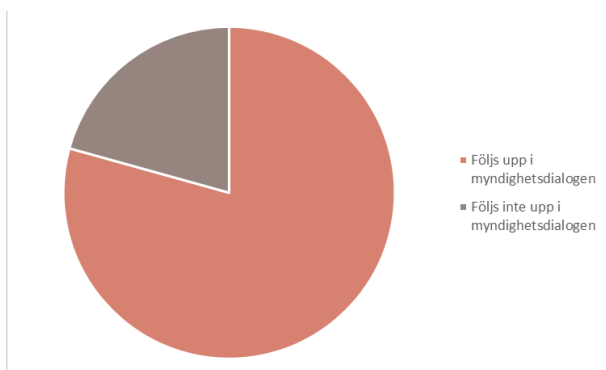
Figur 44. Mognads- och samverkansindex, bäst presterande, incitament via regleringsbrev eller regeringsuppdrag.



Figur 45. Mognads- och samverkansindex, bäst presterande, följs upp i myndighetsdialogen.



Figur 46. Teknologi- och DIGG-index, bäst presterande, incitament via regleringsbrev eller regeringsuppdrag.



Figur 47. Teknologi- och DIGG-index, bäst presterande, följs upp i myndighetsdialogen.

4.3 Om öppenhet och tillgängliggörande av information

I samråd med DIGG:s specialister på området öppna data undersökte vi sambandet mellan att anta principen ”öppenhet som standard”⁷¹ och benägenheten att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande respektive öppna data. Syftet var att se om det fanns något statistiskt signifikant samband utifrån myndigheternas enkätsvar gällande om de som antagit principen öppenhet som standard är mer benägna att publicera information som öppna data.

På frågan om myndigheterna har antagit principen öppenhet som standard svarar 39 % (58 stycken) ja. Analysen visar ett signifikant samband mellan att anta principen för öppenhet och benägenheten att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande – men det visar sig att det *inte* finns något signifikant samband mellan att anta principen och vara mer benägen att tillgängliggöra informationen som öppna data. Detta bekräftar den analys och det utfall som vi såg i avsnitt 3.1.4 – myndigheterna publicerar en bred variation av informationstyper, som dels kanske inte ses som öppna data, dels styrs utifrån andra uppdrag och/eller syften än att publicera öppna data. En gissning här är att det finns ett informationsarv där myndigheterna fortsätter att publicera det de kan, och undviker det som ställer nya eller andra krav. Resultaten från jämförelsen av hur området informations-säkerhet har utvecklats i det jämförande avsnittet 3.5.1, och som i vissa avseenden visar en negativ trend från föregående år, kan också spela roll här: svårigheten i informationssäkerhetsarbetet kan påverka benägenheten att publicera öppna data. Avsnittet 3.5.3 visar dessutom hur andelen som publicerar öppna data är oförändrad från föregående mätning samt att andelen blir mindre när vi inkluderar nytillkomna respondenter för föreliggande mätning.

Sammantaget styrker denna analys de slutsatser som ges i avsnitt 3.1.4 – arbetet med öppna data behöver fortsätta i åtminstone oförminskad takt enligt de rekommendationer som DIGG tidigare lagt fram.⁷²

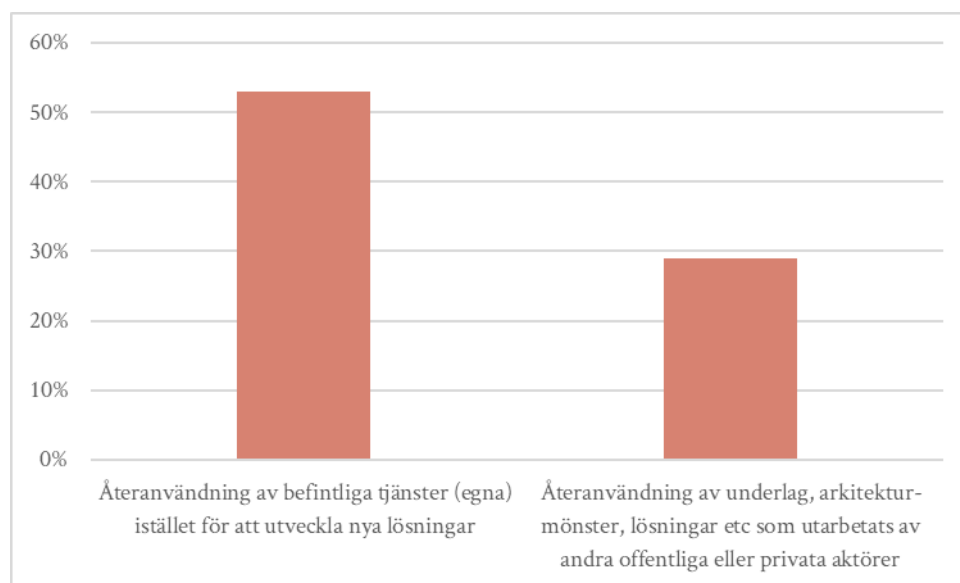
⁷¹ Som är princip 1 av DIGG:s Nationella principer för att tillgängliggöra information, <https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/oppna-och-delade-data/offentliga-aktorer/nationella-principer> (besökt 2021-05-28).

⁷² [Öppna och delade data från offentliga aktörer | DIGG](#)

4.4 Om utveckling mot nya digitala tekniker och gemensamma lösningar

Användning av nya teknologier och återanvändning av andras lösningar har båda stor potential att snabba upp den digitala transformationen. I stället för att varje enskild organisation utvecklar sin egen digitala lösning från grunden skulle mer återanvändning, förutom att öka på takten i digitaliseringen, också spara utvecklingstid och -kostnader. Det är dock viktigt att påpeka att det inte alltid behöver handla om att återanvända en färdig teknisk lösning, vilket kan skapa andra problem⁷³, utan kanske återanvända modeller, arkitekturer och mönster, eller att bjuda in till/vara öppen för samverkan vid utveckling av digitala lösningar.

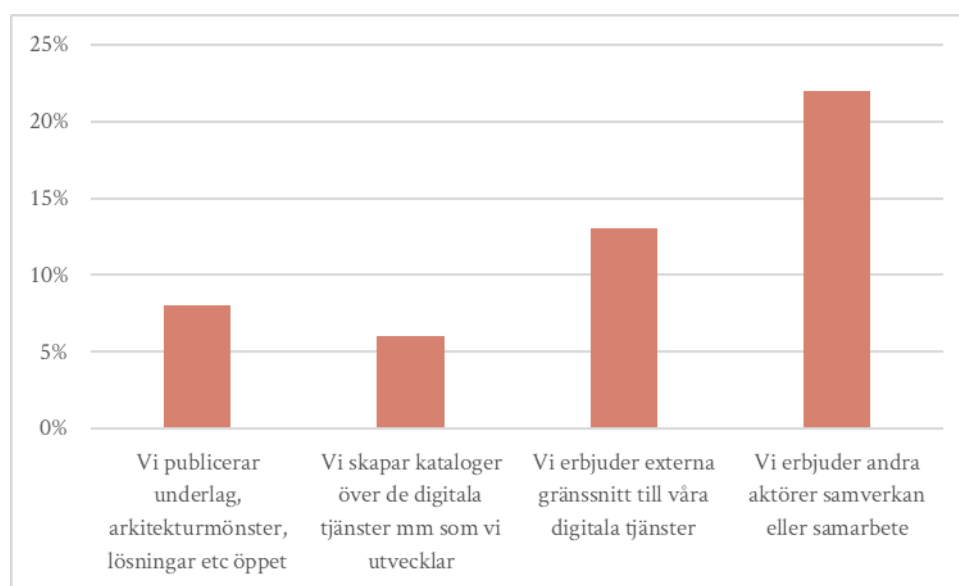
Återanvänder då myndigheterna egna och andras tjänster, underlag, mönster, modeller etc? Myndigheterna är förhållandevis bra på att återanvända egna tjänster och lösningar, 53% av samtliga myndigheter (84 st) gör detta. När det kommer till att återanvända det andra gjort är det betydligt sämre, endast 29% (46 st) gör detta (Figur 48).



Figur 48. Andel myndigheter som återanvänder egna eller andras tjänster, underlag etc vid utveckling av digitala lösningar.

⁷³ Se till exempel [12 av 16 socialsekreterare säger upp sig i protest | SVT Nyheter](#) (besökt 2021-06-01)

För att det ska vara möjligt att återanvända krävs det dock att någon annan tillgängliggör återanvändbara tjänster, underlag, arkitekturmönster, lösningar etc och här brister det ännu mer. Endast ett fåtal myndigheter publicerar underlag öppet (8%, 13 st), tio myndigheter (6%) anger att de skapar kataloger över de digitala tjänster och samverkanslösningar som de utvecklar, och 20 myndigheter (13%) anger att de erbjuder externa gränssnitt till sina digitala tjänster (Figur 49). Endast när det gäller att erbjuda andra aktörer att genom samverkan eller samarbete delta vid vidareutveckling är siffrorna något bättre, 20 myndigheter (22%) uppger att de gör detta i ganska eller mycket stor utsträckning. Det är dock värt att notera att de myndigheter som presterar väl inom mognads- respektive samverkansindexen särskiljer sig från det stora svarskollektivet genom att ha avgivit positiva svar både när det gäller att publicera öppet, skapa kataloger och erbjuda externa gränssnitt (jämför avsnitt 4.1).

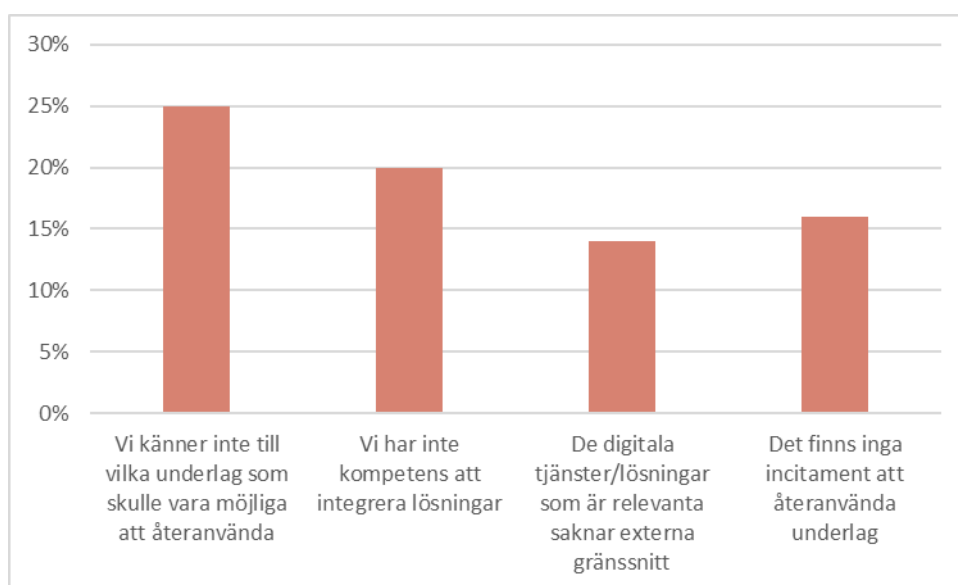


Figur 49. Andel myndigheter som underlättar återanvändning av tjänster, underlag etc på olika sätt.

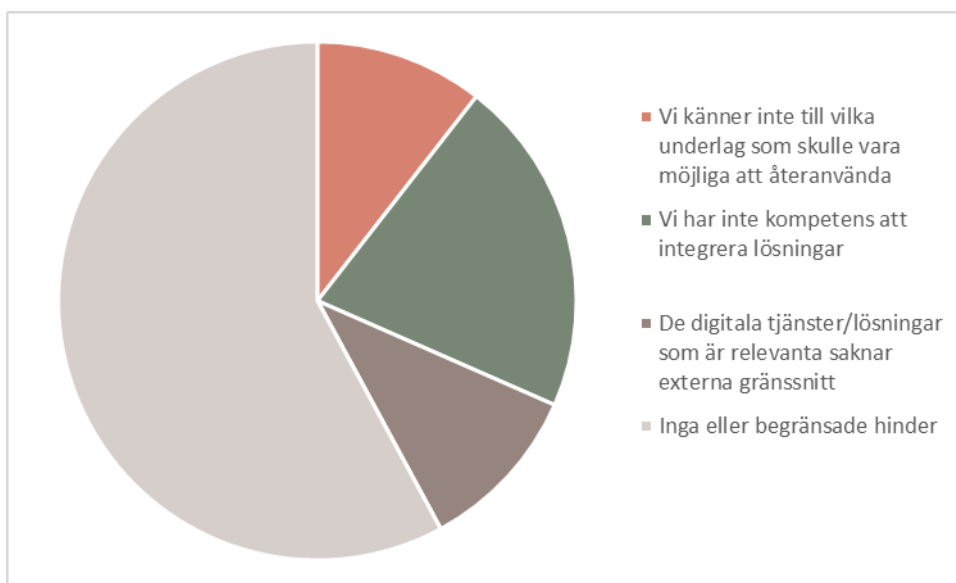
Samtidigt verkar inte hindren för att återanvända vara stora. Det hinder som upplevs som störst är att man inte känner till vilka underlag som skulle kunna vara möjliga att återanvända, 39 av de 159 svarande myndigheterna (25%) har svarat att detta är ett ganska eller mycket stort hinder för återanvändning (Figur 50). Övriga hinder ligger samtliga på 20% eller mindre.

Om vi istället tittar på de som presterar bäst kan vi konstatera att färre än 20% av de 47 bäst presterande myndigheterna upplever ganska eller mycket stora hinder

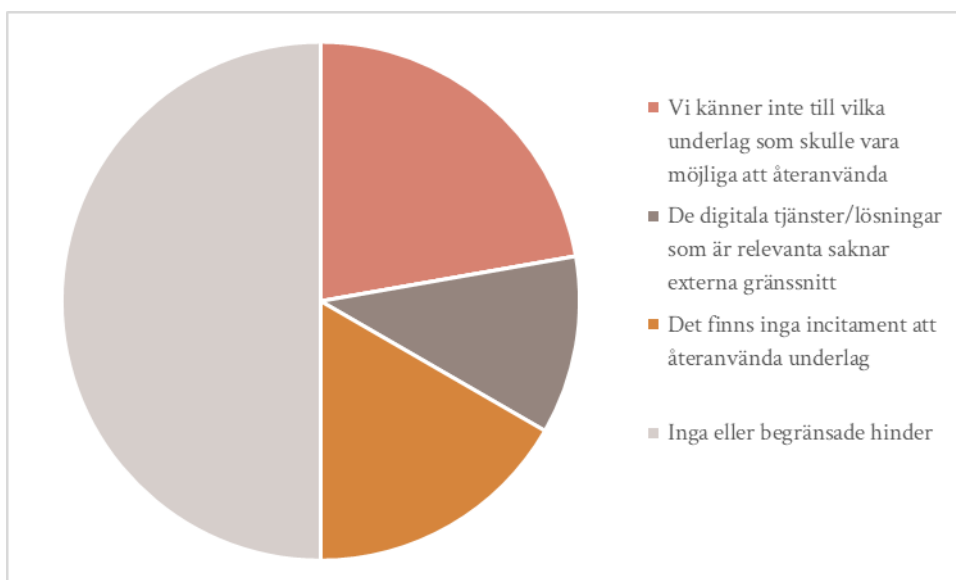
för att återanvända andras underlag eller lösningar. Tittar vi specifikt på de olika indexgrupperna är det bland de topppresterande inom mognadsindexet (och även för samverkansindexet) kompetensen som är det största hindret för återanvändning (Figur 51). För de myndigheter som presterar bäst i teknologiindexet är kompetensen inget hinder, utan snarare att man inte känner till vilka underlag, mönster, tjänster etc som skulle vara möjliga att återanvända (Figur 52). I denna grupp upplever man också avsaknad av incitament för återanvändning. De bäst presterande i DIGG-indexgruppen uppvisar ungefär samma fördelning som beskrivs i Figur 50.



Figur 50. Andel myndigheter som upplever ganska eller mycket stora hinder att återanvända underlag eller lösningar.



Figur 51. Mognadsindex, bäst presterande, hinder för återanvändning.



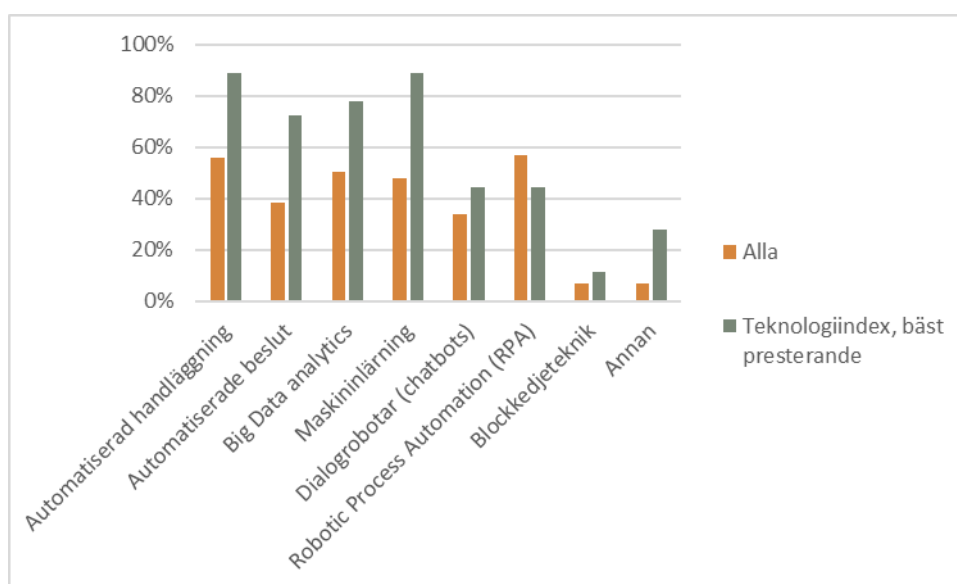
Figur 52. Teknologiindex, bäst presterande, hinder för återanvändning.

Sammanfattningsvis borde det här finnas en mycket stor potential att utveckla samverkan kring digitala lösningar, utveckling av gemensamma lösningar och återanvändning av befintliga lösningar, men även av olika typer av underlag och mönster.

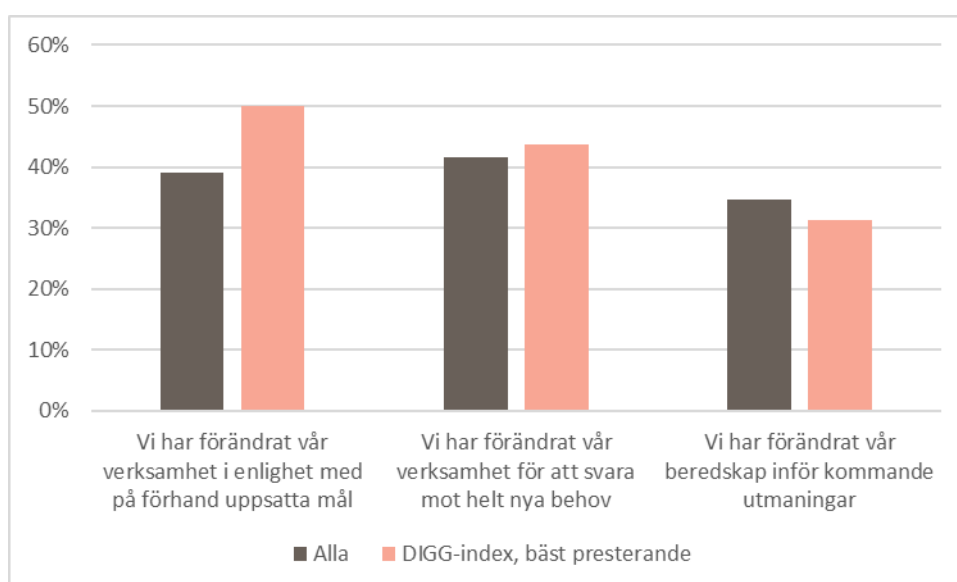
Hur ser myndigheterna på potentialen i utvecklingen av helt nya typer av lösningar? Inte överraskande ser de myndigheter som presterar bäst i vårt teknologiindex störst potential i nya teknologier, medan övriga myndigheter är

mer försiktiga, utom när det handlar om RPA, en teknik som man, utslaget på samtliga svarande myndigheter, tror har mest potential av alla inom de närmaste två åren (Figur 53). Det kan också nämnas att samtliga av de bäst presterande myndigheterna inom teknologiindexet också har systematiska processer för såväl omvärldsanalys som för att fånga upp och utveckla nya idéer.

När det gäller huruvida myndigheternas utvecklingsarbete verkligen har resulterat i några genomgripande förbättringar under de senaste tre åren anger 39% av myndigheterna att de har förändrat sin verksamhet i enlighet med på förhand uppsatta mål, 42% anger att de har förändrat sin verksamhet för att svara mot helt nya (ej förutsedda) behov eller krav samt 35% att de har förändrat sin beredskap inför kommande utmaningar (Figur 54). Av de myndigheter som presterat bäst får samtliga med undantag av DIGG-indexgruppen högst värden för att de har förändrat sin verksamhet för att svara mot helt nya (ej förutsedda) behov eller krav. I DIGG-indexgruppen har däremot flest myndigheter angivit att de har förändrat sin verksamhet i enlighet med på förhand uppsatta mål. Detta går att tolka på två sätt – antingen att man bland de bäst presterande inom DIGG-indexet varit bättre på att ställa upp utmanande mål och också nå dem, eller så har man varit mer konservativ i sitt utvecklingsarbete. Vi kan dock konstatera att man i denna grupp ligger på mellan 50 och 60% när det gäller att i ganska eller mycket hög utsträckning ha implementerat systematiska processer för både omvärldsanalys och för att fånga och utveckla nya idéer, varför den första tolkningen av resultatet kanske är troligare.



Figur 53. Andel myndigheter som ser ganska eller mycket stor potential i olika tekniker.



Figur 54. Andel myndigheter där utvecklingsarbetet under de senaste tre åren resulterat i genomgripande förbättringar.

5 DIGG:s reflektioner

5.1 Hur ligger vi till?

Det är viktigt att komma ihåg att det resultat som redovisas i föreliggande rapport bygger på myndigheternas självskattning, där varje myndighet själv sett ut individer eller grupper av individer som svarat på enkäten utifrån dessas egen

förståelse av området och den egna myndighetens utveckling. Resultatet gör därför inte anspråk på att avspegla något annat än de enkätsvar som samlats in och utgör inte heller någon absolut sanning avseende de statliga myndigheternas digitalisering. Trots detta vill vi hävda att med en svarsfrekvens på 90% är materialet tillräckligt fullödigt för att kunna dra vissa generella slutsatser.

De problem som skapas av föråldrade it-system⁷⁴ inom den offentliga förvaltningen är avsevärda⁷⁵ och en omfattande teknisk transformation som bland annat möjliggör fler gemensamma tjänster vore av godo för den offentliga förvaltningen som helhet. Föreliggande undersökning har dock inte tagit höjd för behovet av en sådan teknisk transformation eller den tekniska skuld som otvetydigt hindrar den digitala utvecklingen bland de statliga myndigheterna.

Utfallet i rapporten visar att digitaliseringen inte har någon självklar riktning eller form – utvecklingen sker i ojämna takt, den påverkar aktörer på olika vis och kräver samverkan, förklaring, mål, riktlinjer och ett aktivt engagemang. Framförallt behöver digitaliseringen ses utifrån ett större perspektiv där den utgör en av flera stora samhällsutmaningar, men den bär också med sig möjligheter för den offentliga förvaltningen. Dessa möjligheter tar sin utgångspunkt i människo-centrerade och demokratiska värden.

I arbetet med denna rapport har vi gått igenom och kategoriserat innehållet enligt olika mål- och förväntansdokument från Sverige och EU de senaste tio åren – se de mål och förväntningar som anges i avsnitt 1.2. Genomgången av dessa visar att det finns två större dimensioner av hur förväntningarna från politiken formuleras kring digitaliseringen (Figur 55).

⁷⁴ Med ett föråldrat it-system avser Riksrevisionen i sin rapport ett verksamhetskritiskt system/applikation som inte uppfyller organisationens krav på vad systemet skulle behöva prestera i nuläget i verksamheten. Definitionen innebär inte att systemet nödvändigtvis behöver vara gammalt utan tar mer sikte på att it-systemet inte uppfyller verksamhetens behov. Att systemet är gammalt kan vara en förklaring till det men det kan även bero på att systemet är specialanpassat/egenutvecklat, att det saknas support eller liknande.

⁷⁵ [Föråldrade it-system - hinder för en effektiv digitalisering \(RiR 2019:28\) \(riksrevisionen.se\)](#)



Figur 55. Förväntningar på den svenska offentliga förvaltningen respektive samhällets förväntningar på digitaliseringen.

Vår översikt visar att förväntningarna kring digitaliseringen har gått i en mer samhällsorienterad riktning de senaste åren, inte minst från EU med Berlin-deklarationen⁷⁶ som ett tydligt exempel med frågor kring inflytande, hållbarhet och inkludering. Samtidigt ser vi att målen från den svenska politiken i regel utgår från ett förvaltningsperspektiv med fokus på säkerhet, standardisering och service.

Dessa dimensioner utesluter naturligtvis inte varandra, och medborgarperspektivet finns i allra högsta grad med i även de svenska målen, men de visar på hur mål och förväntningar formuleras och vilka utgångspunkter de tar avstamp i. Vikten av att fylla digitaliseringen med mening och mål kan inte nog underskattas, medan funktion och teknik kanske borde ta ett steg tillbaka. Ett annat exempel på en förflyttning från en teknikorienterad förväntan till en människo- och samhällstillvänd utveckling är Finlands strategi för reformering av den offentliga förvaltningen.⁷⁷ I det finländska strategiarbetet sammankopplas deras sju mål med mer specifika riktlinjer: *"Riktlinjerna för verksamheten beskriver hur förvaltningen ska reformeras i praktiken. Det är tolkningar av vad det innebär att uppnå målsättningarna inom den offentliga förvaltningen under 2020-talet"*⁷⁸. I den aktuella strategin anges digitaliseringen som en utmaning, och de nämnda riktlinjerna tar sin utgångspunkt i människors vardag (riktlinje 1) och tydliga krav på varför förvaltningen måste samverka och med vilket syfte – både mellan de olika förvaltningsaktörerna (riktlinje 7 och 5) och utåt mot samhället (riktlinje 2 och 4).

⁷⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/berlin-declaration-digital-society-and-value-based-digital-government> (besökt 2021-05-28)

⁷⁷ <https://forvaltningsstrategin.fi/> (besökt 2021-05-28)

⁷⁸ <https://forvaltningsstrategin.fi/>

Exemplen från EU och Finland visar på betydligt tydligare och annorlunda förväntningar än vad den svenska politiken anger för tillfället. De visar på att frågan om digitalisering inte kan lämnas utan svar, eller överlåtas till enbart abstrakta mål. Härvid kan tydligare mål utifrån ett samhällsperspektiv formuleras, men även mer konkreta och meningsfulla strategier och exempel på förhållningssätt som krävs för att nå målen. De tydliga utmaningarna kring samverkan (se avsnitt 3.3) och öppna data visar inte minst på dessa behov. Det handlar därför om att inte underskatta hur viktigt det är att styra genom att skapa kompetens och förståelse för digitaliseringsfrågorna, och att kanske styra mer mot effekter.

5.2 Rekommendationer

1. Myndigheterna behöver lära mer av varandra och utnyttja de möjligheter som finns till en utveckling mot gemensam nytta och där nytta tillfaller medborgarna och samhället i stort, inte enbart den egna myndigheten.
 - a. Genom att ta till sig förskjutningen mot det större samhällsperspektivet skapas förståelse och engagemang för att ta till vara de möjligheter digitaliseringen erbjuder.
 - b. Genom att i större utsträckning tillgängliggöra digital information för vidareutnyttjande stärks samhällsutvecklingen.
 - c. Genom att utnyttja de möjligheter till återanvändning och informationsdelning som finns, och själva dela med sig av lösningar, modeller och mönster kan den statliga förvaltningen som helhet bli mer effektiv vilket kommer alla till gagn.
2. DIGG har gjort mycket under de knappa tre år som myndigheten har funnits, men man behöver intensifiera sitt främjandearbete och stödja myndigheterna när det gäller de förvaltningsgemensamma perspektiven, genom att intensifiera arbetet med att stimulera och engagera myndigheterna att fokusera på de gemensamma perspektiven och den gemensamma nyttan samt att ta hänsyn till målgruppernas behov på olika och nya sätt. Mer konkret finns det behov av att informera bredare kring DIGG:s uppgifter, till exempel om:
 - a. SDG - vad det innebär och vem som omfattas;

- b. Svenskt ramverk för digital samverkan och vad som krävs för att lyckas med samverkan – skapa en kunskapsbas för lyckad samverkan;
 - c. Sveriges dataportal och vikten av att göra informationen sökbar.
 - d. DIGG bör också fortsätta att främja en ökad takt och enhetlighet vid tillgängliggörandet av digital information för vidareutnyttjande och sprida kunskapen om DIGG:s framtagna principer och de vägledningar som finns tillgängliga.
3. Regeringen behöver också stödja myndigheterna mer aktivt i deras digitaliseringssträvanden och i största möjliga mån underlätta utvecklingen med riktade och samordnade insatser, med fokus på det gemensamma samhällsperspektivet och med en tydlig och enhetlig uppföljning.
- a. Genom att konkretisera Digitaliseringsstrategin⁷⁹ med riktlinjer som hjälper myndigheterna att förstå hur målen ska uppnås i samverkan och med samhällsnytta i fokus.
 - b. Genom att samtliga myndigheters digitaliseringsarbete följs upp i myndighetsdialogerna.
 - c. Genom att bredda diskussionen kring de olika perspektiven inom digitaliseringen och lyfta fram uppdrag och initiativ som gynnar såväl infrastruktur- och teknikutveckling som generell digital mognad och utveckling av fungerande samverkansformer.
4. Samverkan är centralt för den svenska förvaltningsmodellen, och helt nödvändig för att hantera utmaningarna och möjligheterna med digitaliseringen. Samtidigt visar utfallet i föreliggande rapport på hur samverkan har stor utvecklingspotential. Här fordras därför tydligare syften och mening kring hur och varför man ska samverka, kopplat till vilka effekter man hoppas uppnå. I denna bemärkelse behöver kanske samverkan en tydligare kunskaps- och erfarenhetsbas tillsammans med

⁷⁹ Regeringen, För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi, [digitaliseringsstrategin_slutlig_170518-2.pdf \(regeringen.se\)](#)

flera exempel på vad som avses med samverkan, i likhet med exempelvis förvaltningsstrategin som tagit fram för Finland.

5. Frågan om digitaliseringen av offentlig förvaltning behöver belysas utifrån de olika utfallen i denna rapport som gäller för vilken roll regleringsbrev, regeringsuppdrag, samverkan och myndighetsdialoger spelar för styrningen och effekten av digitaliseringens utveckling inom offentlig förvaltning. Vi rekommenderar därför att Statskontoret får i uppdrag att titta närmre på frågan om hur digitaliseringen kan styras mer ändamålsenligt och samordnat givet dess tvärsektoriella karaktär och dels utifrån de förväntningar och mål som finns på området, dels med utgångspunkt i de befintliga verktyg som finns för regeringen i sin styrning av myndigheter. Även DIGG bör delta i arbetet att utreda styrningsfrågan mer i detalj tillsammans med Statskontoret.

5.3 Vad händer nu?

Nästa enkätundersökning av statliga myndigheters digitalisering planeras att skickas ut under hösten 2021. Inför arbetet med detta planeras en utveckling dels av enkätfrågorna utifrån synpunkter från respondenter och från de som har arbetat med undersökningen, dels att utvärdera de analys- och klassificeringsmetoder som har använts i rapporten. Vår förhoppning är att på så vis kunna utveckla uppföljningen och i rapporten som planeras för 2022 kunna bidra med ökad kvalitet, djupare kunskapsunderlag och därmed ytterligare insikter kring hur digitaliseringen av offentlig sektor fortskrider och hur vi kan utveckla den på bästa sätt.

Analysarbetet fortsätter även kring frågan om digitala investeringar och att kunna uppskatta och förstå nyttorna med dessa typer av investeringar. Härvid är ambitionen att under 2021 presentera ett pågående arbete med en serie fallstudier kring så kallade gemensamma digitala investeringar och vilka lärdomar samt erfarenheter som kan dras av att arbeta med perspektivet kring nyttor.

DIGG utforskar även möjligheten att använda uppföljningsmetoder och analysarbete på nya sätt – så som att bedriva ett skarpare utvecklingsarbete utifrån analysdata. Härvid pågår ett pilotprojekt som handlar om att i liten skala testa att kombinera uppföljning med utvecklingsarbete, där DIGG utgår från erfarenheter

av ett digitalt index som tagits fram hos Transportstyrelsen och vidareförädlar konceptet. DIGG kommer tillsammans med utvalda myndigheter arbeta i en utvecklingsprocess med fokus på hur kärnverksamheten kan vidareutvecklas med hjälp av uppföljningsdata och digitalisering. På så vis hoppas DIGG kunna skapa en plattform för att ge ett riktat, samordnat och samlat stöd till myndigheter i deras mognadsutveckling och digitala verksamhetsutveckling.⁸⁰ Detta arbete är tänkt att påbörjas under 2022.

Sammantaget kan dessa perspektiv ge än tydligare vägledning i hur vi ska lyckas med målet att bli ”bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter”.

⁸⁰ Se rapporten Sveriges digitala förvaltning 2020, DIGG, s. 11-12,
<https://www.digg.se/4aefd7/globalassets/dokument/publicerat/publikationer/sveriges-digitala-forvaltning-2020.pdf>